

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO DE JANEIRO  
INSTITUTO DE ECONOMIA  
MONOGRAFIA DE BACHARELADO

**A POLÍTICA EDUCACIONAL DAS  
CONDICIONALIDADES DO PROGRAMA BOLSA  
FAMÍLIA: UM ESTUDO SOBRE OS BENEFICIÁRIOS  
NO ESTADO DO RIO DE JANEIRO**

BIANCA ANGELO ANDRADE  
matrícula nº: 107326686

ORIENTADOR(A): Prof. Marcelo Paixão

ABRIL 2011

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO DE JANEIRO  
INSTITUTO DE ECONOMIA  
MONOGRAFIA DE BACHARELADO

**A POLÍTICA EDUCACIONAL DAS  
CONDICIONALIDADES DO PROGRAMA BOLSA  
FAMÍLIA: UM ESTUDO SOBRE OS BENEFICIÁRIOS  
NO ESTADO DO RIO DE JANEIRO**

---

BIANCA ANGELO ANDRADE  
matrícula nº: 107326686

ORIENTADOR(A): Prof. Marcelo Paixão

ABRIL 2011

*As opiniões expressas neste trabalho são de exclusiva responsabilidade do(a) autor(a)*

## **Agradecimentos:**

Agradeço a todos aqueles que, ao longo desta jornada, me ajudaram de diferentes formas a me desenvolver profissional e pessoalmente.

A meu amado Rafael, pelas conversas que me inspiraram e tanto me ajudaram a não perder o ânimo nos momentos mais árduos, compreensão, paciência e suporte tecnológico, sem os quais eu jamais chegaria até aqui.

A meus pais, por fornecerem todo suporte possível aos meus estudos.

A toda equipe do LAESER, com os quais tive a oportunidade de desenvolver grande parte do material estatístico utilizado.

Aos professores da UFRJ, membros do Instituto de Economia, da Escola de Serviço Social e do IFCS que contribuíram de forma inestimável para minha formação, especialmente ao Professor Marcelo Paixão pela ótima orientação desta monografia.

## **Resumo:**

Esta monografia tem por objetivo mostrar a relevância da educação nos debates sobre a mensuração e combate à pobreza e, a partir deste entendimento, apontar os principais aspectos da política educacional do Programa Bolsa Família, que se configura como a principal ação do governo neste campo. Para tal, é analisada a política de condicionalidade escolar em suas principais características, vantagens e fragilidades. A seguir são apresentados alguns indicadores que caracterizam a população de beneficiários do estado do Rio de Janeiro em termos de idade, cor ou raça, sexo, qualificação dos pais e situação escolar atual, com o objetivo de definir a população potencialmente beneficiada com estas políticas. Os resultados mostram que, apesar do modelo implementado pelo programa de fato contribuir em parte para a permanência de crianças na escola, o mesmo ainda é incompleto, deixando várias lacunas ao não captar todos os reais motivos que levam à evasão escolar e não tendo definidas medidas de incentivo ao desenvolvimento escolar destas crianças mais vulneráveis.

# SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	6
CAPÍTULO I – A EDUCAÇÃO COMO FATOR RELEVANTE NA DISCUSSÃO SOBRE POBREZA.....	8
I.1 - Uma definição mais ampla da pobreza .....	8
I.2 - O papel da educação na redução da pobreza .....	12
I.3 - O fator cor como elemento limitador do desenvolvimento das capacidades.....	14
I.4 - Experiências práticas: Redução da desigualdade através de Programas Assistenciais com caráter Socioeducativo.....	18
CAPÍTULO II- ORIGEM E FUNCIONAMENTO DO BOLSA FAMÍLIA.....	22
II.1 - Histórico e Estrutura do Programa Bolsa Família.....	22
II.2 - Identificação e Cadastramento da População de Baixa Renda – O CadÚnico e sua Utilização no Programa Bolsa Família.....	25
II.3 - O Fator Educação no Contexto de Formulação do Programa Bolsa Família – A condicionalidade escolar.....	29
CAPÍTULO III - AVALIAÇÃO DE INDICADORES DO BOLSA FAMÍLIA .....	35
III.1 - Introdução.....	35
III.2 - Identificando crianças beneficiárias .....	37
III.3 - Indicadores de desempenho de beneficiários .....	41
III.4 - Pontos não resolvidos.....	47
CONCLUSÃO.....	50

# INTRODUÇÃO

Conhecido como um país de desigualdades sociais com raízes históricas, o Brasil tem a Constituição de 1988 como o marco legislativo inicial sua atual agenda de ações públicas no âmbito da Seguridade Social, prestação de serviços básicos e de combate à pobreza e desigualdade social. De lá para cá muitos avanços já foram conquistados, e uma das conquistas mais afirmadas no meio literário, noticiários e especialmente cotidiano da população de baixa renda, é o Programa Bolsa Família, que acabou por se tornar a principal ação de política pública de combate à pobreza. Sendo este programa fruto de uma proposta de unificação e coordenação de esforços de todos os níveis do governo para a promoção de ações sociais, e possuidor de uma ambiciosa lista de objetivos que incluem a promoção do acesso à rede de serviços públicos e a emancipação sustentada das famílias que vivem em situação de pobreza, são desenvolvidos muitos estudos sobre os reais efeitos e resultados deste programa sobre seus beneficiários.

Considerando justamente o fato de o programa abranger diferentes ações como transferência monetária, política de saúde e política de educação, a análise de apenas um destes aspectos do programa já se constitui em um tema para rica discussão. Levando-se em conta o grande papel que a educação possui nos debates sobre desenvolvimento humano e sobre políticas de combate à pobreza, esta monografia tem por objetivo analisar a política educacional contida no desenho do Bolsa Família em termos de sua constituição, abrangência e deficiências, utilizando como exemplo para análise a população de beneficiários do estado do Rio de Janeiro.

Além desta introdução, a monografia conta com três capítulos e conclusão. No primeiro capítulo, será discutida dimensão múltipla da pobreza e o papel da educação na emancipação do indivíduo e na consequente superação desta situação. Os argumentos para a consideração de fatores além do monetário no debate sobre a pobreza apresentados terão como base a Teoria das Capacitações apresentada pelo economista Amartya Sen e desenvolvida em vasta literatura. A seguir, será discutida especificamente a contribuição da educação ao combate à pobreza e, finalmente, apresentada a possibilidade de políticas sociais

com vistas à redução da desigualdade através de programas assistenciais com caráter socioeducativo, como o Bolsa Família.

Considerando a importância do tema da educação, o segundo capítulo se propõe a demonstrar como o principal programa brasileiro dos últimos anos voltando à área social, o Bolsa Família, se põe diante deste assunto. Para tal, inicialmente será apresentado um breve histórico do programa, sua estrutura de funcionamento e a seguir apresentado o Cadastro Único de Programas Sociais – o CadÚnico –, que consiste numa ferramenta que identifica e caracteriza a situação sócio-econômica das famílias brasileiras de baixa renda e que deve ser obrigatoriamente utilizada na seleção de beneficiários de programas sociais do Governo Federal que atendam esta parte da população, inclusive o Bolsa Família. Esta base de dados deve ser tida como peça-chave no acompanhamento e na avaliação dos efeitos deste programa sobre sua população de beneficiários, em especial no caso desta monografia, no âmbito educacional. Por fim, serão apresentadas os principais pontos no debate acerca da política de condicionalidades aplicada pelo programa em termos de sua legitimidade e eficácia, com especial atenção ao quesito escolar.

No terceiro capítulo, através da construção de alguns simples indicadores, pretende-se colaborar com a discussão sobre a política educacional de condicionalidades estudando-se especificamente o caso das crianças e adolescentes beneficiários do estado do Rio de Janeiro. Será apresentado o perfil desta população de beneficiários no que tange à sua composição por sexo, cor ou raça, idade e nível de escolaridade dos pais. A seguir, serão apresentados dados sobre sua frequência escolar e adequação à série na qual se encontram, comparando-se estes resultados com a média encontrada no estado fluminense a fim de se verificar a situação destas crianças mais vulneráveis em relação à média do estado. O objetivo principal destes indicadores será o de caracterizar as crianças que potencialmente podem ser beneficiadas com a política de condicionalidades e de, dado o conhecimento de sua situação de desenvolvimento escolar atual, apontar quais os principais desafios que o Bolsa Família terá de enfrentar para promover o adequado desenvolvimento destas crianças.



# CAPÍTULO I – A EDUCAÇÃO COMO FATOR RELEVANTE NA DISCUSSÃO SOBRE POBREZA

## I.1 - Uma definição mais ampla da pobreza

A dificuldade em estabelecer um conceito de pobreza que se adeque de forma satisfatória à complexidade da realidade, na qual é possível observar este fenômeno em diferentes formas e configurações fez com que ao longo do tempo fossem desenvolvidos diversas percepções e mecanismos de mensuração da pobreza.

Uma destas vertentes, utilizada pelos formuladores de políticas sociais no Brasil, introduz o conceito de “linha de pobreza”, que descreve um nível de rendimento mínimo para a satisfação de necessidades básicas (que podem incluir apenas determinada quantidade de calorias para alimentação diária, como agregar outros itens considerados essenciais como: vestuário, moradia, etc.), sendo as famílias ou indivíduos pobres identificadas como aqueles que auferem rendimentos inferiores a este patamar<sup>1</sup>. Como apontam Souza & Vinhais, este conjunto de necessidades básicas é, na verdade, um parâmetro estabelecido pelo analista e a própria construção da linha também depende de escolhas metodológicas<sup>2</sup>.

Dada a sua maior simplicidade de cálculo e à dificuldade de processamento e correta manipulação de informações disponíveis sobre a população pobre para a utilização de outras ferramentas de mensuração da pobreza, a utilização do método de linhas de pobreza se torna muito atrativa, e atualmente não só é recorrente em pesquisas sobre o tema, como também está presente dentro da formulação de muitas políticas sociais - a exemplo do próprio Programa Bolsa Família<sup>3</sup>. Contudo, é importante destacar que ainda não existe uma linha de

---

<sup>1</sup> Em seu artigo Sônia Rocha mostra diversas opções metodológicas a partir das quais linhas de pobreza podem ser estimadas e enfatiza a importância das mesmas dentro do debate das políticas sociais referentes à pobreza. Ver: ROCHA, Sônia. **Opções Metodológicas Para a Estimação de Linhas de Indigência e de Pobreza no Brasil**. Rio de Janeiro: IPEA, 2000.

<sup>2</sup> SOUZA, Portela André & VINHAIS, Henrique. **Pobreza Relativa Ou Absoluta? A Linha Híbrida de Pobreza no Brasil**. São Paulo: Julho de 2006.

<sup>3</sup> No caso do Bolsa Família utilizado como exemplo, considera-se apta a receber o benefício famílias cuja renda mensal não ultrapasse o valor de R\$ R\$ 140,00 *per capita*.

pobreza oficial no Brasil, sendo esta calculada de diversas formas de acordo com os critérios de cada órgão que utiliza esta ferramenta de análise<sup>4</sup>.

Independentemente do padrão estabelecido pelo analista, importante é destacar a priorização do rendimento no diagnóstico da pobreza. Conforme afirma Sônia Rocha: *“Uma vez reconhecida a importância da renda como principal determinante do nível de bem-estar da população, o parâmetro denominado linha de pobreza (LP) passa a desempenhar papel central na determinação da incidência de pobreza no que ela depende da capacidade de consumo no âmbito privado”*<sup>5</sup>.

Entretanto, empiricamente constata-se que a população pobre sofre de inúmeras privações que não se traduzem unicamente em termos monetários, e que, portanto, não podem ser supridas apenas com um incremento no nível de renda (embora este elemento esteja intimamente ligado aos demais, como veremos adiante). Diante disto, uma metodologia que abranja diversas formas de mensuração ou caracterização do que seria uma família ou indivíduo considerado “pobre” se mostra mais completa e capaz de contribuir de forma eficaz para políticas que visem à superação da pobreza. Em adição à perspectiva que considera o nível de renda, a proposta apresentada pelo economista Amartya Sen<sup>6</sup>, na qual se relaciona pobreza com a carência de meios de garantia da liberdade de escolha de cada indivíduo, se apresenta como uma ferramenta adequada para uma análise mais enriquecida sobre a temática da pobreza e por isto se constituirá como a principal base instrumental para a reflexão sobre este tema nas páginas seguintes.

Segundo Sen, grande parte da população mundial sofre diversos tipos de privação, que vão desde as necessidades mais básicas do ser humano (como a alimentação e moradia) até a privação do direito de participar ativamente das tomadas de decisão da sociedade - que diz respeito às liberdades políticas e aos direitos cívicos. Estas privações impedem que as pessoas tenham liberdade para realizar escolhas que as levariam a ter uma vida que, por razões próprias, valorizam. Além disso, neste contexto, tais indivíduos não podem manter um

---

<sup>4</sup> Santos indica as metodologias de cálculo utilizadas pelos principais órgãos brasileiros atualmente. Ver: SANTOS, Marcelo Sólton Xavier. **Uma Análise Da Efetividade Do Programa Bolsa Família Como Mecanismo De Combate À Pobreza E A Exclusão Social (2004 E 2006): Um Exercício Para O Brasil E Região Norte.**

<sup>5</sup> ROCHA, Sônia. *Op. Cit.* 2000. p. 1.

<sup>6</sup> SEN, Amartya. **Desenvolvimento Como Liberdade.** Companhia das Letras: 2000.

padrão mínimo de vida consoante com as referências que sua sociedade estabelece em seu contexto histórico<sup>7</sup>.

Assim, é possível identificar diversos fatores não expressos em termos monetários que são fonte de variação de bem-estar entre os indivíduos. Um deles, apresentados por Sen, remete às diferenças nas “perspectivas relacionais”, as quais implicam que ser relativamente pobre em uma sociedade pode fazer com que uma pessoa não seja capaz de realizar alguns funcionamentos elementares em sociedade, como participar ativamente da vida pública<sup>8</sup>.

A abordagem das capacitações apresentada por Sen auxilia a compreensão deste fator, ao introduzir o conceito de “*function*”, ou “funcionamento”, que diz respeito às várias coisas cujo exercício ou posse a pessoa pode valorizar. Estas podem variar desde coisas básicas, como ser capaz de alimentar-se, gozar de boa saúde até coisas mais subjetivas e complexas como a participação social. As diferentes combinações dos funcionamentos de uma pessoa evidenciam então suas “capacitações”, que seriam a faculdade de levar diferentes estilos de vida e as diversas maneiras de se inserir em sociedade que uma pessoa possui - o que por sua vez, reflete seu nível de liberdade<sup>9</sup>. Segundo a própria definição de Sen, as capacitações são “... *um conjunto de vetores de funcionamentos, refletindo a liberdade da pessoa para levar um tipo de vida ou outro*”<sup>10</sup>.

Dentro desta análise, considerando a “liberdade individual” como a faculdade que uma pessoa possui de fazer escolhas a respeito dos mais variados aspectos de sua vida, entende-se que tal liberdade só pode então ser exercida quando a pessoa tem condições de fazer escolhas, o que significa que, nos termos dos argumentos apresentados por Sen, quanto maior o leque de capacitações de um indivíduo, maior será a possibilidade do mesmo exercer sua liberdade, a fim de levar a vida que deseja. Levando em consideração que as capacitações são formadas por diferentes combinações de funcionamentos que uma pessoa possui, fica claro que indivíduos que, ao longo de sua vida, desenvolveram poucos funcionamentos terão, em última instância, maior dificuldade de exercer sua liberdade individual e participar ativamente da sociedade. Isto significa dizer que a carência de funcionamentos básicos não só implica em sérias privações presentes para um indivíduo (deixar de alimentar-se, por exemplo, compromete a saúde e a vida de uma pessoa) como também potencializa a

---

<sup>7</sup> SEN, Amartya. *Op. Cit.* 2000.

<sup>8</sup> SEN, Amartya. *Op. Cit.* 2000.

<sup>9</sup> SEN, Amartya. *Op. Cit.* 2000.

<sup>10</sup> SEN, Amartya. *Desigualdade Reexaminada*. Rio de Janeiro: Ed. Record, 2001. *Apud*. BIER, Leon Antunes Leopoldo. **Programa bolsa família - uma análise do papel das condicionalidades**. Monografia de conclusão de curso. Porto Alegre: Novembro de 2009.

possibilidade de males futuros, que podem inclusive, reforçarem-se ciclicamente na vida desta pessoa, como no caso da educação, que será discutido detalhadamente mais adiante.

Acrescentada a contribuição da análise de Sen, no estudo sobre a pobreza podemos passar a identificar o “pobre” não apenas como o indivíduo com insuficiência de renda, mas também com insuficiência de capacitações, que nada mais são que o exercício de funcionamentos de diversas formas combinadas. Na verdade, ambos estão intrinsecamente ligados: a privação monetária impede indivíduos e famílias de realizar os mais básicos funcionamentos, como: alimentar-se bem, possuir uma boa moradia ou, dedicar-se à qualificação escolar - e é justamente neste sentido que a pobreza também deve ser encarada como a privação de meios básicos que permitam o desenvolvimento pessoal, o que por sua vez, confere às pessoas a liberdade necessária para decidir a respeito do modo de vida que desejam ter, bem como dos meios julgados como melhores para alcançá-lo.

Ainda sobre este assunto, Sen mostra ser inquestionável a relação intrínseca que o nível de renda e a insuficiência de capacidades nas duas direções<sup>11</sup>. A renda é uma ferramenta importante que propicia meios adequados para o desenvolvimento das funcionalidades. A ampliação destas por sua vez aumenta a capacidade da pessoa ser mais produtiva e a esperança da mesma alcançar maiores rendimentos. Um ponto que merece destaque na contribuição da abordagem seniana é a ênfase na limitação da utilização de medidas de pobreza que utilizem apenas a renda, já que estas desconsideram fatores cruciais para a compreensão do problema. Nesta problemática a renda possui então um papel instrumental (contudo importante) por ser considerada importante para que os indivíduos tenham acesso a um conjunto de fatores necessários a uma vida digna e ao desenvolvimento de suas capacitações<sup>12</sup>. Também sobre esta relação, Sen destaca:

*“Ter uma renda inadequada não é uma questão de ter um nível de renda abaixo de uma linha de pobreza fixada externamente, mas de ter uma renda abaixo do que é adequado para gerar os níveis especificados de capacidades para a pessoa em questão”<sup>13</sup>.*

Esta perspectiva amplia a compreensão da pobreza em suas causas e formas e enriquece o debate sobre os mecanismos adequados para a redução da mesma e, tendo isso em vista, surge a proposta de estabelecer critérios de avaliação sobre a situação de pobreza que atentem para outros fatores além a insuficiência de renda ou discrepância da mesma entre

---

<sup>11</sup> SEN, Amartya. *Op. Cit.* 2000.

<sup>12</sup> BIER, Leon Antunes Leopoldo. *Op. Cit.*

<sup>13</sup> SEN, Amartya. *Op. Cit.* 2000. pg. 174.

diferentes parcelas da sociedade – tais critérios devem considerar também a existência da privação de capacidades que dão às pessoas condições de viver como se espera que um membro de sua sociedade viva e, ao mesmo tempo, liberdade para a escolha da forma de participação na sociedade.

## **I.2 - O papel da educação na redução da pobreza**

Dentre os fatores que colaboram para o desenvolvimento de funcionamentos que concedem às pessoas liberdade está a educação, e várias são as justificativas para a ação pública nesta área além da prestação de um serviço básico e a tornam um instrumento de promoção de igualdade social.

Em uma abordagem que destaca a educação como um funcionamento Walker & Unterhalter destacam o papel importante que a mesma tem no desenvolvimento pessoal do ser humano. Enfatizando a distinção central existente entre os conceitos de funcionamentos e capacitações no âmbito da educação, os primeiros são considerados alcançados pela criança como consequência do âmbito escolar: lendo, lidando com outras crianças, fazendo parte da vida social de toda uma comunidade (o que já possui grande importância formação social da criança que aprende desta forma diversos códigos sociais<sup>14</sup>). Já as capacitações nesse contexto dizem respeito ao potencial de executar tais funcionamentos de diversas e combinadas formas, como ter aprendido a ler, possuir livros e jornais disponíveis para leitura, ou viver em uma sociedade onde se estabeleça diálogo entre adultos, crianças e escola<sup>15</sup>.

Segundo as autoras, a educação se mostra como tema central na abordagem de Sen, sendo por si só uma capacitação básica que afeta o desenvolvimento e a expansão de outras capacitações, isto é, a oportunidade de se obter educação e o desenvolvimento da mesma em última instância expande as liberdades humanas. Dentre os papéis desempenhados pela educação nos argumentos de Sen, Walker & Unterhalter apontam o papel social instrumental na formação de senso crítico, por exemplo, no encorajamento de debates políticos e no

---

<sup>14</sup> Nesse sentido, o conceito de código utilizado por Basil Bernstein revela-se elucidativo. De acordo com o autor, "um código é um princípio regulativo, tacitamente adquirido, que seleciona e integra significados relevantes, formas de realização e contextos evocadores", de modo que "é um regulador das relações entre contextos e, através dessa relação, um regulador das relações dentro dos contextos". Vygotski também destaca que o desenvolvimento humano está pautado na idéia de um organismo ativo no qual o pensamento se constitui em um ambiente histórico e cultural. Há, portanto, uma intensa e constante relação dialética entre o sujeito e o meio social, de modo que os conceitos e códigos sociais são apreendidos e internalizados. Ver: BERNSTEIN, B. **Class, codes and control: theoretical studies towards Sociology of Language**. London: Routledge & Kegan Paul, 1971. BERNSTEIN, B. **A estruturação do discurso pedagógico: classe, códigos e controle**. Vozes: Petrópolis, 1996. VYGOTSKY, Lev S. **A formação social da mente**. São Paulo: Martins Fontes, 1989.

<sup>15</sup> WALKER, Melanie & UNTERHALTER, Elaine. **Amartya Sen's Capability Approach and Social Justice in Education**. New York, EUA: 2007.

diálogo sobre os arranjos políticos e sociais<sup>16</sup>. Também é destacado seu papel instrumental no processo de expansão de horizontes pessoais obtidos apenas com a convivência em grupo no âmbito escolar e, finalmente, é destacado o papel distributivo da educação ao auxiliar na capacidade dos indivíduos desfavorecidos, marginalizados e excluídos de se organizarem politicamente. Acima de tudo, a educação contribui de forma interpessoal, já que as pessoas são capazes de usar os benefícios da mesma para ajudar outras pessoas e também contribuir para o bem social e o fortalecimento das liberdades democráticas<sup>17</sup>.

Sob o ponto de vista de complementaridade entre rendimento e funcionalidades, no campo profissional vários estudos apontam a relação direta existente entre educação e rendimento<sup>18</sup>, bem como é sabido que um maior nível de escolaridade tem relação direta com a capacidade de empregabilidade do indivíduo – quanto maior o nível de conhecimento e especialização do mesmo, maior o leque de possibilidades de escolha de campo de atuação e maior a atratividade de sua mão-de-obra. Isto por sua vez tem relação direta com o nível de renda que uma pessoa pode obter potencialmente<sup>19</sup>.

Embora sejam os níveis mais elevados de qualificação escolar que proporcionem melhores salários e condições de participação em altos níveis hierárquicos sociais e de trabalho, é, indubitavelmente, a educação fundamental (ou de base) que proporciona os meios necessários para que o indivíduo tenha perspectivas de alcançar um nível mais elevado de qualificação. Não obstante seja fundamental a oferta de ensino de base para todas as crianças, para fins de discussão de política social de promoção de igualdade, a problematização deste tema gira em torno da oferta do ensino para crianças de famílias de baixa renda.

---

<sup>16</sup> Também merece destaque o papel que o conhecimento repassado nas escolas tem na formação de cidadãos mais aptos a atuar diretamente nas decisões políticas da sociedade. O aprendizado do idioma, formação histórica e organização social de sua comunidade é um dos primeiros passos para a formação de uma mente crítica capaz de acompanhar e avaliar as tomadas de decisões políticas e reconhecer o envolvimento direto destas com seu próprio cotidiano. Além disso, em última instância, a própria alfabetização é uma ponte para a plena participação em sociedade já que apesar da legislação reconhecer o direito a voto dos analfabetos, o acompanhamento serviço dos representantes políticos, das notícias relevantes para todos os cidadãos é potencializado pelo conhecimento da linguagem escrita.

<sup>17</sup> WALKER, Malanie & UNTERHALTER, Elaine. *Op. Cit.*

<sup>18</sup> Sônia Rocha estima que, a cada ano adicional de escolaridade, resulta em aumento da renda de 10% a 19%, dependendo do nível de escolaridade alcançado. Ver: ROCHA, Sônia. **Pobreza no Brasil: afinal, de que se trata ?** Rio de Janeiro. FGV, 2003. *Apud.* SANTOS, Marcelo Sólton Xavier. *Op. Cit.*

<sup>19</sup> Sobre este tema há diversos estudos econométricos que demonstram a correlação entre os anos de estudo e remuneração do trabalho. Ver: LANGONI, Carlos Geraldo. **Distribuição de renda e desenvolvimento econômico do Brasil** 3. ed. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 2005; ARRUDA, Rodrigo Gomes de & HÁ, Reili Amom. **Determinantes Da Renda Da Mulher No Brasil: Uma Análise Comparativa Por Regiões E Etnia No Ano De 2008**. XVI SEMINÁRIO DE PESQUISA DO CCSA; FERREIRA, Francisco H. G. **Os Determinantes da Desigualdade de Renda no Brasil: Luta de Classes ou Heterogeneidade Educacional?** Seminário sobre Desigualdade e Pobreza no Brasil, Rio de Janeiro, 12 – 14 de agosto de 1999.

Entretanto, nesta abordagem é fundamental, como Sen apontou, diferenciar o meio dos fins. A educação é um componente do bem-estar, que proporciona qualidade de vida de uma pessoa. O rendimento, por sua vez, deve ser visto como um instrumento importante para o alcance do bem-estar pessoal por dar condições a uma pessoa possuir coisas o realizar atividades que a mesma valoriza<sup>20</sup> – ligadas até mesmo à própria educação. Por exemplo, uma família com maiores rendimentos pode proporcionar a suas crianças uma educação de boa qualidade.

Na verdade, um indivíduo que não possui uma qualificação escolar adequada está em desvantagem em relação aos demais membros da sociedade em vários aspectos, que vão desde a escolha de uma profissão à participação efetiva como um membro da sociedade. Por isso, tendo em vista todos os benefícios que uma educação de qualidade proporciona para um indivíduo, pode-se afirmar que o desenvolvimento da mesma, acima de tudo, impulsiona a obtenção e usufruto de várias liberdades no âmbito político, econômico e social.

### **I.3 - O fator cor como elemento limitador do desenvolvimento das capacidades**

Aproveitando a discussão sobre o desenvolvimento do funcionamento educacional, é possível fazer uma ponte de reflexão com um outro tema de muita relevância no âmbito das discussões sobre pobreza e políticas públicas brasileiras - a questão racial.

Partindo-se de uma situação de desigualdade social, os filhos de uma família considerada pobre estarão em melhores condições de superar a situação de pobreza se tiverem uma capacitação escolar adequada que lhes permita competir de maneira equiparada com os filhos de uma família com maior poder aquisitivo. Este mecanismo auxilia diretamente não apenas na redução da desigualdade do nível renda entre diferentes famílias, mas também na desigualdade existente entre os diferentes grupos de cor ou raça e sexo. Isto porque embora o Brasil seja um país multirracial, com significativo peso da população preta e parda em sua composição total, pesquisas que abordam o tema de nível de renda apontam para o grande contingente de pretos e pardos nas camadas mais pobres da população<sup>21</sup>. Nos estudos

---

<sup>20</sup> SEN, Amartya. **Development thinking at the beginning of the 21st century.**

<sup>21</sup> Dados de 2006 indicam que a população branca aumentava sua presença relativa nos decis superiores rendimento domiciliar per capita da população brasileira ao mesmo tempo em que a preta & parda registrava maior presença relativa nos decis inferiores. No Brasil, os brancos totalizavam 26,5% de pessoas no primeiro decil enquanto os pretos e pardos 73%. O 10º decil era composto, majoritariamente, por brancos (78%), com participação dos pretos & pardos igual a 20,4%. Ver: PAIXÃO, Marcelo & CARVANO, Luiz M. (org). **Relatório Anual das Desigualdades Raciais no Brasil, 2007-2008.** Editora Gramond Ltda. Rio de Janeiro, Rio de Janeiro:2008.

apresentados no capítulo 3 com base no Cadastro Único de Programas Sociais e na PNAD esta informação se confirma. Como Santos aponta, com base nos estudos de Sônia Rocha:

*“A discriminação racial ainda é um dos mais perversos fenômenos sociais operantes na sociedade brasileira, responsável por parte significativa das desigualdades que lhe caracterizam, assim como por parte expressiva do processo de naturalização da pobreza e das distâncias sociais. A idéia amplamente difundida de que o Brasil é uma democracia racial não se coaduna com os números da pobreza, quando vistos de forma desagregada por raça”<sup>22</sup>.*

De forma que a promoção de uma melhora no nível de bem-estar das famílias com menor nível de renda também reduz as disparidades de cor verificadas.

Embora em seus estudos Sen não tenha desenvolvido esta questão como um fator limitador ao desenvolvimento das capacidades, no caso brasileiro, tal ênfase se faz indispensável. O tema da desigualdade entre grupos raciais tem sido um objeto de estudo com crescente destaque no campo de estudo das ciências sociais brasileiras. Como destaca Osório, a tradição sociológica dos estudos raciais brasileiros sempre deu destaque às desigualdades socioeconômicas, e explica a desigualdade existente entre os diferentes grupos raciais em termos de *classe* e *raça*, tendo como pano de fundo a chamada *condição inicial*, que se dá pelo inescapável passado escravocrata brasileiro, que mesmo após a abolição, ao invés de ter suas raízes e costumes combatidos, os teve reproduzidos dentro da sociedade brasileira ao longo dos anos e novas formas, o que legou ao Brasil uma composição racial da população associada à estratificação socioeconômica<sup>23</sup>.

Dentro desta condição inicial, historicamente fica claro inclusive a dissociação entre a promoção da igualdade e a democracia. Com o recente marco legal da abolição, o então recente governo republicano não teve a preocupação de promover a cidadania dos ex-escravos, e afrodescendentes, nem de combater o racismo e as desigualdades raciais oriundas sistema escravista anterior. Antes disso, o Estado incorporou fortes mecanismos indiretos e simbólicos de discriminação baseados nas teses do “racismo científico”, desenvolvidas na Europa e Estados Unidos a partir de meados do século XIX, materializados nas políticas de atração de imigrantes europeus com o objetivo de “branqueamento” da população brasileira e

---

<sup>22</sup> SANTOS, Marcelo Sólton Xavier. *Op. Cit*

<sup>23</sup> OSÓRIO, Rafael Guerreiro. Desigualdade Racial e Mobilidade Social no Brasil: Um Balanço das Teorias. In: **As Políticas Públicas e a Desigualdade Racial no Brasil 120 Anos Após a Abolição**. Brasília: IPEA, 2008.



em construção de barreiras de inserção ao ingresso dos negros recém-libertos no mercado de trabalho urbano<sup>24</sup>.

A despeito da reprodução das desigualdades e da discriminação racial desde os primórdios escravistas do Brasil, e dada a limitação deste estudo, que não tem por objetivo explorar toda a vasta literatura e diferentes vertentes sobre o pensamento racial brasileiro, podemos destacar a contribuição teórica de Carlos Hasenbalg nesta questão, que tem como tema central em sua análise a preocupação em “desenfatizar o legado do escravismo como explicação das relações raciais contemporâneas”<sup>25</sup> e destacar o racismo e a discriminação após a abolição, e passa a analisar a *raça* como um atributo socialmente elaborado capaz de funcionar como um critério eficaz de regulação do preenchimento de posições na estrutura de classes e no sistema de estratificação social<sup>26</sup>. Neste contexto, a *raça* está relacionada principalmente ao processo de reprodução da distribuição dos agentes pertencentes a cada grupo racial dentro da estrutura da sociedade. Nas palavras do próprio autor:

*“Portanto, as minorias raciais não estão fora da estrutura de classes das sociedades multirraciais em que as relações de produção capitalista - ou quaisquer outras relações de produção no caso - são dominantes. Outrossim, o racismo, como construção ideológica incorporada em e realizada através de um conjunto de práticas materiais de discriminação racial, é o determinante primário da posição dos não-brancos nas relações de produção e distribuição”*<sup>27</sup>.

Hasenbalg assim destaca que o racismo, bem como o sexismo se torna parte importante da estrutura das relações capitalistas, explicando a reprodução de uma divisão racial e sexual do trabalho. Isto porque “as práticas racistas do grupo dominante branco que perpetuam a subordinação dos negros não são meros arcaísmos do passado, mas estão funcionalmente relacionadas aos benefícios materiais e simbólicos que o grupo branco obtém da desqualificação competitiva dos não brancos” de forma que as práticas racistas podem ser explicadas racionalmente pela preservação da estrutura de privilégio e dominação dos brancos<sup>28</sup>.

Atualmente, diversos são os estudos que mostram esta situação de persistente desigualdade racial existente na população brasileira, nas mais variadas áreas. À guisa de exemplo, no caso específico da educação, o Relatório Anual de Desigualdades Raciais no

---

<sup>24</sup> PNUD Brasil. **Relatório de Desenvolvimento Humano - Brasil 2005: Racismo, Pobreza e Violência**. Brasília: 2007.

<sup>25</sup> HASENBALG, Carlos. **Discriminação e desigualdades raciais no Brasil**. Rio de Janeiro: Ed. Graal, 1979.

<sup>26</sup> HASENBALG, Carlos. *Op. Cit.*

<sup>27</sup> HASENBALG, Carlos. *Op. Cit.* Pg. 114.

<sup>28</sup> HASENBALG, Carlos. *Op. Cit.*

Brasil de 2007-2008 mostra que em 2006 embora em 49,5% a população residente no Brasil se declarava preta ou parda, neste mesmo ano no país havia 14,4 milhões de pessoas com 15 anos ou mais analfabetas, dentre as quais, 32% eram brancas e 67,4% pretas ou pardas. Quanto aos índices de analfabetismo dentro de cada grupo de cor deste mesmo ano, novamente a discrepância racial se verifica: do total de pretos e pardos residentes no país 14,6% eram analfabetos, enquanto no grupo de brancos este percentual era de 6,5%<sup>29</sup>.

O Relatório, ainda destaca um fenômeno observado nos estudos desta área dos últimos anos: o movimento mais que proporcional das médias de escolaridade das pessoas do sexo feminino em relação às do sexo masculino dentro dos dois grupos raciais. Enquanto em 1995 o número médio de anos de estudo das mulheres e dos homens brancos de 15 anos ou mais era 6,4, em 2006 as mulheres brancas possuíam em média 8,1 anos de estudo contra 7,9 anos dos homens brancos. No grupo de pretos e pardos de 15 anos ou mais, em 1995 os homens possuíam em média 4,1 anos de estudo em contraposição a 4,4 anos de estudo das mulheres e em 2006 enquanto os homens possuíam em média 6 anos de estudo, as mulheres possuíam 6,4 anos de estudo<sup>30</sup>.

Embora indicadores sociais com séries históricas mostrem melhoras em todos os grupos raciais, como no exemplo apresentado dos anos médios de estudo, ainda há grande distância entre os mesmos. Tal fenômeno se explica dentro do pensamento de Hasenbalg pelo fato de que os negros tendem a permanecer em uma posição relativamente inferior a dos brancos<sup>31</sup>. No entendimento de Osório, embora o desenvolvimento econômico produza melhoras no bem-estar e na qualidade de vida da população brasileira como um todo, incluindo aí a população preta e parda, as persistentes barreiras discriminatórias de ordem racial impedem a equalização da situação de pretos e pardos com a dos brancos<sup>32</sup>.

Além disto, como aponta Osório, a teoria das desvantagens cumulativas desenvolvida por Hasenbalg e Silva<sup>33</sup> - que se baseia no estabelecimento de fases pelas quais passa o indivíduo, divididas basicamente em duas: a vida pré-adulta, na qual a grande atividade das pessoas é o estudo e a aquisição de habilidades e a vida adulta, na qual a atividade principal é o trabalho – é fundamental para se evidenciar o ciclo de reprodução

---

<sup>29</sup> PAIXÃO, Marcelo & CARVANO, Luiz M.(org.) **Relatório Anual das Desigualdades Raciais no Brasil, 2007-2008**. Editora Gramond Ltda. Rio de Janeiro:2008.

<sup>30</sup> PAIXÃO, Marcelo & CARVANO, Luiz M. *Op. Cit.*

<sup>31</sup> HASENBALG, Carlos. *Op. Cit.*

<sup>32</sup> OSÓRIO, Rafael Guerreiro. *Op. Cit.*

<sup>33</sup> Sobre o assunto ver: HASENBALG, Carlos e SILVA, Nelson D.V. **Relações raciais no Brasil contemporâneo**. Rio de Janeiro: Rio Fundo Editora, 1992. HASENBALG, Carlos e SILVA, Nelson D.V. **Cor e estratificação social**. Rio de Janeiro: Contra Capa Livraria, 1999.

intergeracional da pobreza, dada a influência que a cor de uma pessoa tem sobre sua origem social. Isto porque, embora a raça seja uma variável importante em todas as fases da vida, é na primeira fase que a mesma tem seus maiores impactos, já que podemos identificar na origem social, caracterizada como a situação da família em que se nasce, o primeiro momento em que a raça pode afetar os indivíduos, já que como os negros se encontram sobre representados nas parcelas de menos poder aquisitivo da população e a raça é uma característica transmitida hereditariamente, a probabilidade de um negro nascer pobre é substancialmente maior que a de um branco, existindo desta forma uma grande influência da raça na origem social dos indivíduos<sup>34</sup>.

Considerando esta reflexão dentro da discussão da superação da pobreza, entendida como um fenômeno multidimensional, no qual se evidenciam as carências de potencialidades, a questão racial se impõe como um elemento limitador do desenvolvimento de vários funcionamentos, dentre eles a educação desde o passado escravocrata brasileiro até os dias atuais, nos quais a discriminação racial ainda se faz presente. Portanto, ao se falar na política educacional como uma importante ferramenta do Estado no combate à pobreza e desigualdade, a questão racial se mostra extremamente relevante. Longe de acreditar que políticas de cobertura universal sejam suficientes para extinguir as reproduções sociais racistas, o estudo racial dentro do âmbito da política educacional será feito a partir do entendimento de que o êxito destas políticas tem o poder de ao menos auxiliar na redução de tamanha desigualdade existente.

#### **I.4 - Experiências práticas: Redução da desigualdade através de Programas Assistenciais com caráter Socioeducativo**

A complexidade da realidade coloca-se como um grande desafio a ser transposto pelos formuladores de política pública quanto à definição de parâmetros conceituais da pobreza e quanto às ações necessárias para erradicá-la.

A abordagem que estabelece as chamadas “linhas de pobreza” permite a identificação da população a ser considerada pobre em termos monetários, através do cálculo do nível de renda necessário para a alimentação e a satisfação de outras necessidades básicas, como transporte, habitação e vestuário – assim, quando uma família não possui tal patamar mínimo de rendimento é considerada pobre. Dada a necessidade de simplificação da realidade

---

<sup>34</sup> OSÓRIO, Rafael Guerreiro. *Op. Cit.*

para o desenho e implementação de políticas sociais, tal abordagem se mostra bastante eficiente em termos de captação de público-alvo deste tipo de ação.

Todavia, embora o nível de renda seja das famílias possa ser, a princípio, suficiente para a identificação dos pobres, uma ação que apenas ofereça um acréscimo de renda à família - caso dos programas de transferência de renda - pode não ser suficiente para a superação da pobreza.

Assumindo como ponto de partida uma concepção mais ampla da pobreza e tendo em vista que a mesma pode assumir para além da questão do nível de renda, uma política pública que vise à erradicação da pobreza e a redução das desigualdades sociais deve, portanto, ser composta de ações que protejam as famílias de suas vulnerabilidades mais básicas e imediatas (como fome, falta de moradia), que podem se refletir na transferência de renda, integradas com ações que estimulem o desenvolvimento de funcionalidades das pessoas que, por sua vez, permitirão às mesmas melhorar sua qualidade de vida e ampliar seu leque de liberdades.

Tomando como base o argumento apresentado por Sen, é possível firmar uma distinção entre desigualdade de renda e desigualdade de capacitação, sendo a segunda bem mais complexa e abrangente. Ao desconstruir a relação unidimensional entre renda e pobreza e formular políticas públicas que também visem o desenvolvimento de capacitações dos indivíduos menos favorecidos estaremos então falando também de ampliar suas liberdades, tornando-os membros ativos da sociedade. Em outras palavras, podemos falar então de *emancipação pessoal*. Como aponta Sen:

*“Com oportunidades sociais adequadas, os indivíduos podem efetivamente moldar seu próprio destino e ajudar uns aos outros. Não precisam ser vistos sobretudo como beneficiários passivos de engenhosos programas de desenvolvimento. Existe de fato uma sólida base racional para reconhecermos o papel positivo da condição de agente livre e sustentável”*<sup>35</sup>.

Tomando como referência o fator educação, pode-se encontrar um bom exemplo de aplicação desta orientação em Programas Assistenciais com caráter socioeducativo. A idéia de um programa de política social que atue tanto no campo monetário, oferecendo às famílias mais pobres uma renda complementar destinada à satisfação de suas necessidades básicas,

---

<sup>35</sup> SEN, Amartya. *Op. Cit.* 2000. Pg. 26.

quanto no campo das capacitações, estimulando, ou condicionando a frequência escolar de crianças justifica-se no contexto em que as famílias de baixa renda se encontram.

Apesar de, em tese, a oferta de serviços públicos como a educação ser aberta a todos os membros de uma sociedade, o contexto de privações em que determinadas famílias vivem, como falta de informação ou dificuldade de acesso a transportes, pode inibir acesso a estes serviços<sup>36</sup>. Além disso, o contexto familiar de uma criança pode interferir diretamente em seu desenvolvimento educacional: famílias com menor poder aquisitivo geralmente não dispõem suficientemente de meios fundamentais neste processo de formação da criança, tanto no caso de capital social e estímulos cognitivos, com ambientes de relacionamento nos quais as pessoas utilizem a norma culta em seu diálogo, onde existam livros disponíveis, quanto outros funcionamentos básicos como a capacidade de alimentar-se adequadamente nesta fase do desenvolvimento<sup>37</sup>.

Desta forma, a Política Social aplicada de forma mais completa deve se consistir não apenas na oferta de serviços básicos, mas também no estímulo ao acesso dos mesmos pelas as camadas mais vulneráveis e desfavorecidas da população. No caso específico da educação, programas de transferência de renda condicionada que tenham como contrapartida a frequência escolar das crianças da família apresentam uma ação combinada de caráter compensatório/assistencial e estrutural. O sucesso da transferência de renda, com suprimento de necessidades mais imediatas (através do complemento da renda familiar) se associa diretamente à oferta e estímulo de usufruto de um conjunto de serviços essenciais ao desenvolvimento do ser humano<sup>38</sup>.

Como será visto mais adiante, o Bolsa Família pode ser encarado como um programa que busca aliar estes dois componentes supracitados em sua formulação, fornecendo assistência monetária imediata beneficiários associada ao cumprimento de certas condicionalidades (inclusive na área da educação) que visam promover o desenvolvimento e superação da pobreza de forma sustentável de seus beneficiários. Como bem destacado por Petersen & Siedenberg:

---

<sup>36</sup> LINHARES, Fernando. **Bolsa Família: um novo arranjo para os programas de transferência de renda no Brasil**. Tese de Mestrado. Rio de Janeiro, Niterói:2005.

<sup>37</sup> Antônio Claret com base os estudos de Moran apresenta uma descrição esquemática do mecanismo de reprodução da pobreza entre gerações que explicam esta relação entre a pobreza e a carência de incentivos à educação. Ver: FILHO, Antônio Claret Campos. **Transferência de renda com condicionalidades e desenvolvimento de capacidades: Uma análise a partir da integração dos programas Bolsa Família e Vida Nova no Município de Nova Lima**.

<sup>38</sup> LINHARES, Fernando. *Op. Cit.*

*“O verbo ‘emancipar’ é central em todas as discussões que se referem aos beneficiados pelo PBF. Emancipar entendido no sentido de tornar o beneficiado apto a prover por si o seu sustento próprio. A intenção demonstrada no desenho do programa é, sem dúvida, ampliar as liberdades individuais e não meramente transferir renda. Claro que a discussão da ocorrência prática desta intenção pertence a outro departamento, mas a intenção de ampliar as liberdades individuais está expressa tanto na lei que cria o PBF como no decreto que o regulamenta”<sup>39</sup>.*

Desta forma, a ambiciosa inclusão da emancipação das famílias beneficiárias na agenda dos principais objetivos do Bolsa Família dialoga diretamente com a ampliação das liberdades individuais que Sen demonstra serem exercíveis somente através da capacitação dos indivíduos<sup>40</sup>. Mas como bem destacado, a mera inclusão desta concepção na formulação do programa não se confunde na ocorrência prática da ampliação das liberdades, nem implica diretamente que o mecanismo de atuação escolhido seja o mais adequado para se alcançar tal objetivo, e por isto os capítulos seguintes se dedicam a analisar com maior profundidade de que forma a estrutura de funcionamento do Bolsa Família é capaz de dialogar e promover a realização dos objetivos gerais de emancipação concebidos na formulação do programa especialmente no que tange ao desenvolvimento da educação como um funcionamento.

---

<sup>39</sup> PETERSEN, Letícia Lassen & SIEDENBERG, Dieter Rugard. **Programa bolsa família: que concepção de desenvolvimento o norteia?**.Pg.7.

<sup>40</sup> SEN, Amartya. *Op. Cit.* 2000.

## **CAPÍTULO II- ORIGEM E FUNCIONAMENTO DO BOLSA FAMÍLIA**

### **II.1 - Histórico e Estrutura do Programa Bolsa Família**

O início da nova modelagem da Política Social brasileira, que desencadeou nos últimos anos na implementação do Bolsa Família, foi dada pela Constituição de 1988, que equipara a Assistência Social às outras políticas sociais que formam a espinha dorsal das políticas sociais: saúde e previdência e adicionalmente assegura a garantia do direito de acesso a serviços por parte de populações necessitadas. Merece também destaque o fato de que com a instituição do direito a uma renda de solidariedade para idosos e portadores de deficiência em situação de extrema pobreza, o Benefício de Prestação Continuada (BPC), da Lei Orgânica de Assistência Social (LOAS), de dezembro de 1993, marcou o primeiro passo de uma série de programas de transferência monetária para a população de baixa renda que se desenvolveram na década seguinte<sup>41</sup>.

A experiência de programas deste cunho no âmbito federal se deu pelo Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (PETI), criado em 1996 e que fazia parte da tática do Governo Federal de combate ao trabalho infantil, transferindo recursos às famílias que apresentassem essa condição em sua composição; o Programa Bolsa Escola Federal, criado em 2001 e pertencente ao Ministério da Educação, tendo como público alvo as famílias com renda *per capita* de até meio salário mínimo (cerca de R\$ 90,00 em 2001) que possuísem crianças e adolescentes em idade escolar de 7 a 15 anos com um benefício pago mensalmente no valor de R\$ 15,00 por criança, limitado a três benefícios por família; e o Bolsa Alimentação, criado pelo Ministério da Saúde também em 2001, e que adotava os mesmos critérios de inclusão e de valor dos benefícios do Bolsa Escola, com a diferença de ter seu público alvo definido como as nutrizes, gestantes e as crianças de até 6 anos de idade. Além

---

<sup>41</sup> SÁTRYNO, Natália & SOARES, Sergei. **O Programa Bolsa Família: Desenho Institucional, Impactos e Possibilidades Futuras**. Texto para discussão nº 1424. Brasília: IPEA 2009.

destes principais, ainda havia diversos programas dos mais variados formatos implementados por governos municipais e estaduais<sup>42</sup>.

Entretanto, a existência de tantos programas de transferência de renda configurou-se em um verdadeiro problema. Como apontam Soares e Sátryo, cada um destes tinha uma agência executora própria e a coordenação entre elas era mínima - seus sistemas de informação eram separados e não se comunicavam, e desta forma, uma família poderia receber todos os benefícios oferecidos, enquanto outra, vivendo em condições iguais, poderia não receber transferência alguma.<sup>43</sup> Como bem destacam:

*Como nenhum dos programas cobria todo o território nacional, havia ainda os programas estaduais e municipais. Se a coordenação entre os programas federais era difícil, com os programas municipais e estaduais era totalmente inexistente. O que existia não se assemelhava, mesmo remotamente, com um sistema de proteção social. Era um emaranhado de iniciativas isoladas, com objetivos diferentes, porém sobrepostos, e para públicos diferentes, mas também sobrepostos<sup>44</sup>.*

Como uma alternativa de solução a estes problemas apontados teve início a discussão a respeito da unificação de programas sociais no Brasil – que posteriormente tomou grande força entre os formuladores de política social do país, ganhando cada vez mais destaque nos últimos anos. Embora seja possível identificar este polêmico tema permeando as discussões sobre os rumos da política brasileira, o marco institucionalizado desta tendência verifica-se com a aplicação da Lei nº 10.836, de 09 de janeiro de 2004, que cria do Programa Bolsa Família e institui de suas diretrizes básicas. Segundo a redação da mesma, o PBF tem por finalidade unificar os procedimentos de gestão e execução das ações de transferência de renda do Governo Federal, em especial o Bolsa-Escola (criado em 2001), o Programa Nacional de Acesso à Alimentação (criado em 2003), o Bolsa-Alimentação (criado em 2001) o Auxílio Gás (criado em 2002) e o Cadastramento Único do Governo Federal (criado em 2001)<sup>45</sup>.

De acordo com o desenho do programa os benefícios configuram-se em três tipos distintos: o básico, destinado a famílias de baixa renda (com o teto atualmente delimitado por famílias com renda mensal de até R\$ 70,00 (setenta reais), e os variáveis, sendo o primeiro vinculado à existência de crianças entre 0 (zero) e 12 (doze) anos ou adolescentes até 15

---

<sup>42</sup> Para uma boa exemplificação e explicação da estrutura destes programas, ver: LAVINAS, L. **Programas de Garantia de Renda Mínima. Rio de Janeiro: Ipea, 1998.** (Texto para Discussão, n. 596). Disponível em: <<http://www.ipea.gov.br>>; SANTOS, Marcelo Sólton Xavier. **Uma Análise Da Efetividade Do Programa Bolsa Família Como Mecanismo De Combate À Pobreza E A Exclusão Social (2004 E 2006): Um Exercício Para O Brasil E Região Norte.**

<sup>43</sup> SÁTRYNO, Natália & SOARES, Sergei. *Op Cit.* 2009

<sup>44</sup> SÁTRYNO, Natália & SOARES, Sergei. *Op Cit.* 2009

<sup>45</sup> BRASIL. **Lei nº 10.836, de 09 de janeiro de 2004.** Cria o Programa Bolsa Família e dá outras Providências. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br>>



(quinze) anos na família e o segundo vinculado unicamente à existência de adolescentes de 16 a 17 anos na família (abrangendo famílias com renda mensal de até R\$ 140 (cento e quarenta reais).

Quanto aos objetivos da ação programa em relação a seus beneficiários, o Decreto nº 5.209, que regulamenta o funcionamento do PBF, explicita que:

*Art. 4º Os objetivos básicos do Programa Bolsa Família, em relação aos seus beneficiários, sem prejuízo de outros que venham a ser fixados pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, são:*

*I - promover o acesso à rede de serviços públicos, em especial, de saúde, educação e assistência social;*

*II - combater a fome e promover a segurança alimentar e nutricional;*

*III - estimular a emancipação sustentada das famílias que vivem em situação de pobreza e extrema pobreza;*

*IV - combater a pobreza; e*

*V - promover a intersetorialidade, a complementaridade e a sinergia das ações sociais do Poder Público.<sup>46</sup>*

Como se pode notar, a princípio o programa não se restringe a uma simples transferência monetária a famílias de baixa renda – a formulação do Bolsa Família leva em conta um objetivo mais amplo: o estimular a emancipação sustentada destas famílias, criando mecanismos de incentivo de acesso aos serviços públicos que por sua vez serão capazes de auxiliar na erradicação permanente da pobreza.

Com base nestes objetivos mais amplos, o programa adota um modelo que sujeita a concessão do benefício monetário ao cumprimento de certas contrapartidas, denominadas *condicionalidades*. Tal orientação é mostrada explicitamente no primeiro artigo da Medida Provisória Nº 132, de 20 de Outubro de 2003, que já versava sobre a criação do Programa e que posteriormente veio a ser substituída pela Lei nº 10.836/04: *Art. 1º Fica criado, no âmbito da Presidência da República, o Programa Bolsa Família, destinado às ações de transferência de renda com condicionalidades.*<sup>47</sup>

Estabeleceu-se que a concessão do subsídio monetário, tanto para as famílias beneficiárias dos programas antecessores ao Bolsa Família que foram incorporadas no mesmo quanto para os novos beneficiários, estaria condicionada à verificação da realização do exame pré-natal das gestantes da família, do acompanhamento nutricional de recém nascidos, do

---

<sup>46</sup> BRASIL. **Decreto no 5.209, de 17 de setembro de 2004.** Regulamenta a Lei nº 10.836, de 09 de janeiro de 2004, que cria o Programa Bolsa Família e dá outras Providências. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br>>

<sup>47</sup> BRASIL. **Medida Provisória Nº 132, de 20 de Outubro de 2003.** Cria o Programa Bolsa Família e dá outras providências. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br>>

acompanhamento de saúde de crianças e da frequência escolar de 85% (oitenta e cinco por cento) em estabelecimento de ensino regular por parte de crianças e adolescentes pertencentes a estas famílias.

Atentando para o desenho institucional do Bolsa Família apresentado por tal legislação, já podemos inicialmente identificar no programa a articulação de três dimensões no combate à situação de pobreza, a saber: i) uma promoção de alívio mais imediata da pobreza através de uma transferência direta de renda aos beneficiários; ii) incentivo ao exercício de direitos sociais básicos na área de educação e saúde, por meio do cumprimento das condicionalidades (o que pode auxiliar na quebra do ciclo inter-geracional da reprodução da pobreza); e iii) coordenação de programas complementares que objetivam o desenvolvimento das famílias beneficiárias fim de auxiliá-las a superar a situação de vulnerabilidade e pobreza.<sup>48</sup>

Dada a ampla dimensão geográfica do país e ao grande contingente de famílias pobres enquadradas no perfil do público-alvo do Bolsa Família, o acompanhamento destas condicionalidades que, em tese, garantiriam um impacto mais amplo sobre os beneficiários do programa se torna uma tarefa trabalhosa, que exige uma estrutura de apoio bem elaborada e articulada entre os diferentes níveis da federação, uma vez que um programa de abrangência nacional encontra problemas de distanciamento de sua população alvo que podem ser reduzidos com a atuação dos Estados e principalmente dos Municípios como intermediários entre as famílias beneficiárias e o aparato administrativo do âmbito federal.

## **II.2 - Identificação e Cadastramento da População de Baixa Renda – O CadÚnico e sua Utilização no Programa Bolsa Família**

Sobre a Política Social consagrada pelo Bolsa Família e atrelada ao CadÚnico é interessante observar que a mesma possui simultaneamente um caráter *unificador*, conforme já discutido anteriormente e um caráter *descentralizador*, ao distribuir as competências de gestão do programa entre os entes federados. Conforme explicita a lei que o regulamenta o programa, a execução e a gestão do Bolsa Família devem se dar por meio da reunião de esforços entre os entes federados, observada a intersectorialidade, a participação comunitária e

---

<sup>48</sup> SOUZA, Juliane Martins Carneiro de. **A superação da pobreza através da distribuição justa das riquezas sociais: uma análise da consistência teórica do Programa Bolsa Família e das perspectivas dos beneficiários de saída autosustentada do programa.** Dissertação de Mestrado. Rio de Janeiro: 2009.

o controle social.<sup>49</sup> Neste contexto, o entendimento do funcionamento da estrutura do Bolsa Família, bem como sua avaliação de desempenho apenas se torna possível através do conhecimento da organização do Cadastro Único de Programas Sociais – o CadÚnico –, instituído pelo Decreto Nº 3.877, de 24 de julho de 2001 e efetivamente normatizado pelo Decreto nº 6,135, de 26 de junho de 2007, que exerce um papel chave na captação e identificação das famílias potencialmente beneficiárias do programa.

O CadÚnico é, por definição, uma ferramenta que identifica e caracteriza a situação sócio-econômica das famílias brasileiras de baixa renda que deve ser *obrigatoriamente* utilizada na seleção de beneficiários de programas sociais do Governo Federal que tenham por objetivo o atendimento desta parte da população.<sup>50</sup> Por conter muitas informações sobre esta população e servir de referência para a seleção de beneficiários dos programas sociais federais, esta base de dados é capaz de auxiliar os gestores públicos na tarefa de acompanhar o desenvolvimento destes programas e na identificação de novas necessidades da população, bem como de novas potencialidades dos programas realizados a fim de gerar uma melhoria na qualidade de vida da população.

Por definição legislativa, a população a ser inserida no Cadastro Único é composta pelas famílias cuja renda familiar mensal não ultrapasse meio salário mínimo *per capita* ou três salários mínimos no total – uma cobertura superior à população enquadrada dentro do perfil requerido aos beneficiários do Bolsa Família, e que, portanto, possibilita uma ampliação dos campos de pesquisa sobre a população brasileira de baixa renda.<sup>51</sup>

Basicamente a fase de identificação e cadastramento das famílias é de competência dos Municípios, o que inclui uma busca ativa pela população-alvo do Cadastro. O conceito de *família* também é dado pela redação da Lei nº 10.836, que a define como “(...) *unidade nuclear, eventualmente ampliada por outros indivíduos que com ela possuam laços de parentesco ou de afinidade, que forme um grupo doméstico, vivendo sob o mesmo teto e que se mantém pela contribuição de seus membros*”.<sup>52</sup>

---

<sup>49</sup> Brasil. **Lei nº 10.836, de 09 de janeiro de 2004.** Cria o Programa Bolsa Família e dá outras Providências. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br>>.

<sup>50</sup> BRASIL. **Decreto nº 6,135, de 26 de junho de 2007.** Dispõe sobre o Cadastro Único para. Programas Sociais do Governo Federal e dá outras providências. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br>>.

<sup>51</sup> BRASIL. **Decreto nº 6,135, de 26 de junho de 2007.** Dispõe sobre o Cadastro Único para. Programas Sociais do Governo Federal e dá outras providências. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br>>.

<sup>52</sup> BRASIL. **Decreto nº 6,135, de 26 de junho de 2007.** Dispõe sobre o Cadastro Único para. Programas Sociais do Governo Federal e dá outras providências. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br>>.

Também é da competência dos municípios, em conjunto com o Governo Federal e Estadual, a qualificação dos agentes envolvidos neste processo bem como a manutenção da infra-estrutura necessária a estas atividades.<sup>53</sup>

Cabe ao Governo Federal gerenciar, supervisionar e colaborar com a implantação e operacionalização do CadÚnico, a fim de definir estratégias de aprimoramento a partir das avaliações feitas. Também na competência federal cabe à Caixa Econômica Federal fornecer os formulários empregados no cadastramento, desenvolver e fornecer os aplicativos utilizados no processo de digitação e transmissão de dados cadastrais e atribuir o Número de Identificação Social –NIS – aos indivíduos cadastrados.

Quanto ao controle das condicionalidades, o Ministério da Saúde é responsável por verificar a realização do exame pré-natal, do acompanhamento nutricional e do acompanhamento de saúde das crianças menores de sete anos, e o Ministério da Educação por acompanhar a frequência mínima de oitenta e cinco por cento da carga horária escolar mensal de crianças de seis a quinze anos. Neste contexto a utilização do CadÚnico também é fundamental, pois é através da identificação cadastral das famílias beneficiárias que é possível o acompanhamento das mesmas, a fim de verificar o cumprimento das condicionalidades.

É de competência do Ministério de Desenvolvimento Social a disponibilização da base atualizada do CadÚnico aos Ministérios da Saúde e da Educação para que os mesmos possam cumprir sua função fiscalizadora.

De forma simplificada, a estrutura de manutenção do programa se dá da seguinte forma: a partir de um conjunto de esforços de todas as esferas de governos, as famílias de baixa renda são identificadas e cadastradas pelo município, que utiliza os formulários e softwares fornecidos pela Caixa Econômica. Os dados são enviados então para o MDS que confere o preenchimento dos formulários e aprova o benefício ou não. As famílias contempladas recebem mensalmente o benefício (preferencialmente a mãe do domicílio) e são acompanhadas pelos Ministérios da Educação e Saúde, que caso encontrem alguma irregularidade, notificam ao MDS a fim de tomar as providências cabíveis estipuladas por lei.

---

<sup>53</sup> Em um recente artigo, apresenta-se detalhadamente e em linguagem simples todo o processo de coleta e gerenciamento de dados cadastrais do CadÚnico. Ver: PAULA, Fernanda Pereira de, PAULA, Jeniffer Carla de, ALMEIDA, Larissa Timo et alli. **Cadastro Único: Usos e Potencialidades Para Políticas Sociais e Estatísticas Públicas**. São Paulo:11 de julho de 2009.

É interessante destacar que mesmo que o critério utilizado para a inserção dos dados de uma família no CadÚnico seja sua renda mensal, as informações coletadas são muito mais abrangentes que não apenas auxiliam a fiscalização dos Ministérios da Saúde e Educação como também permitem a elaboração de estudos sobre as características desta população no que tange a suas condições de moradia, emprego, acesso a saúde e educação além de outros serviços públicos. Estes dados são coletados e organizados em questionários que são divididos em dois grandes blocos (identificação do domicílio e identificação da pessoa) e um bloco especial (destinado aos agricultores familiares), organizados da seguinte forma:

1. Identificação do domicílio e da família, que contém:

- a. Identificação (com nome e código) do estabelecimento de assistência à saúde que atende à família
- b. Endereço do domicílio
- c. Características do domicílio (que identificam o tipo de localidade como rural ou urbana, situação do domicílio, tipo de domicílio, número de cômodos e tipo de construção do benefício, acesso a saneamento básico e outros serviços públicos e quantidade de pessoas, de mulheres grávidas, nutrízes e deficientes)
- d. Lista de pessoas residentes no domicílio com seu respectivo número de ordem.

2. Identificação da pessoa, que contém:

- a. Dados gerais de identificação (como nome, sexo, data de nascimento, nacionalidade)
- b. Documentação
- c. Qualificação escolar (que contém também o nome e número de registro das escolas frequentadas pelas crianças e adolescentes e auxilia no acompanhamento do cumprimento da condicionalidade escolar)
- d. Qualificação profissional (que descreve a situação da pessoa no mercado de trabalho)
- e. Despesas mensais da família (que deve ser preenchido apenas pelo responsável do domicílio)
- f. Relação familiar (que descreve dados como: o tipo de parentesco que pessoa em questão tem com o responsável pelo domicílio, se pessoa

reside com o pai e/ou a mãe e identifica pessoas com menos de seis anos, gestantes e nutrízes).

- g. Participação em programas sociais existentes (como PETI, LOAS, Previdência Rural, etc)

3. Identificação do Agricultor Familiar que contém:

- a. Dados gerais de identificação;
- b. Organização social a que pertence;
- c. Estrutura da atividade agropecuária;
- d. Força de trabalho além da familiar;
- e. Composição da renda bruta familiar anual.

Dada esta grande quantidade de informações que a base disponibiliza sobre a população pobre do país e suas condições de vida o CadÚnico pode ser útil de diversas formas além da seleção de famílias beneficiárias de programas - especialmente como ferramenta auxiliar na discussão sobre os efeitos que programas governamentais, como o Bolsa Família possam ter sobre sua população de beneficiários.

### **II.3 - O Fator Educação no Contexto de Formulação do Programa Bolsa Família – A condicionalidade escolar**

Tomando como ponto de partida a abordagem das capacitações seniana apresentada no capítulo anterior, na qual se destaca a importância do desenvolvimento dos “funcionamentos” de cada pessoa, podemos tentar estabelecer sob esta ótica uma avaliação dos conhecidos objetivos indicados na formulação do Bolsa Família (dentre os quais se incluem a proposta de promoção da emancipação sustentada da pobreza e de incentivo ao acesso aos serviços públicos por parte da população pobre) em contraposição dos mecanismos efetivamente utilizados atualmente para lograr tais objetivos. Como no caso específico desta monografia, se tem especial interesse pelos funcionamentos relacionados à educação, será este o tema que norteará as reflexões deste tópico.

Conforme já destacado anteriormente, o Bolsa Família tem a princípio objetivos muito mais amplos que o mero auxílio monetário a famílias de baixa renda, e se por um lado as condicionalidades referentes ao acompanhamento médico de gestantes, nutrízes e crianças tem por objetivo prioritário a promoção ao acesso de serviços públicos por parte da população beneficiária, pode-se argumentar que a condicionalidade escolar, para além do incentivo ao acesso a mais um serviço público, pode também desempenhar no desenvolvimento dos

funcionamentos, sendo um importante instrumento de estímulo à emancipação sustentada destas famílias.

Inicialmente, cabe ressaltar que ao definirmos o campo de análise como o universo de beneficiários do Bolsa Família atingidos diretamente pela condicionalidade escolar imposta, estamos nos referindo exclusivamente às crianças e adolescentes com perfil definido pelo programa, no caso crianças e adolescentes de seis a quinze anos e adolescentes de 16 e 17 anos beneficiários. E para avançar na discussão acerca da essencialidade (ou não) das contrapartidas no desenvolvimento dos funcionamentos das crianças e adolescentes pertencentes a famílias de baixa renda, conhecidos os mecanismos de identificação e inclusão no programa destas crianças apresentados nos tópicos anteriores, se faz necessário conhecer também o processo de monitoramento do cumprimento das condicionalidades exigidas.

No caso do acompanhamento escolar, o procedimento é descentralizado: o MDS elabora uma lista das crianças beneficiárias do Bolsa Família cadastradas no CadÚnico relacionando o NIS de cada uma ao código da escola contido em seu registro. Esta lista é encaminhada ao MEC, que a redistribui para as secretarias municipais de educação, que devem preencher a frequência das crianças indicadas. Caso a escola disponha de acesso à Internet, o próprio diretor pode ter acesso a um *site* de sua secretaria municipal, através de uma senha fornecida, para preencher diretamente as frequências. Do contrário, são preenchidos formulários de papel que posteriormente serão enviados às secretarias municipais e digitalizados pelas mesmas. Esta verificação é feita bimestralmente, e no final de cada ciclo os dados são repassados pelo MEC ao MDS. Caso seja encontrado algum erro nos dados cadastrais do aluno, é necessário encaminhar a família para a gestão do Bolsa Família no município para correção ou atualização dos dados no Cadastro

A frequência escolar dos beneficiários é armazenada no Sistema de Acompanhamento da Frequência Escolar do Programa Bolsa Família (Sistema Presença – PBF) a cada período de acompanhamento. Este sistema está disponível no link <http://frequenciaescolarpbf.mec.gov.br> e possui acesso restrito a usuários cadastrados, que podem atualizar o código do INEP das escolas e a série dos alunos, imprimir formulários destinados à realização do acompanhamento dos alunos por parte da escola e também registrar a frequência dos alunos beneficiários do Bolsa Família. Dentro do Ministério da Educação o setor responsável por tal acompanhamento bem como pelo Sistema de Acompanhamento da

Frequência Escolar do Programa Bolsa Família (Sistema Presença – PBF), é a Coordenação-Geral de Acompanhamento de Programas (DEAVE/Secad/MEC).<sup>54</sup>

Sátryo e Soares mostram que houve um grande avanço no acompanhamento das condicionalidades desde o início de ação do Bolsa Família, já que até meados de 2006 não havia cobrança efetiva, que se iniciou em outubro de 2006 com a cooperação entre o Ministério da Educação, do Desenvolvimento Social e da Saúde que criaram um sistema crescentemente eficaz. A taxa de acompanhamento escolar passou de 62% das crianças em 2006 para quase 85% no final de 2008. No caso da saúde, as contrapartidas cresceram de cerca de 6% das famílias no primeiro semestre de 2005 para quase 60% no segundo semestre de 2008<sup>55</sup>.

Conhecidos os objetivos do programa, a população atingida diretamente pela condicionalidade escolar e a operacionalização do acompanhamento desta, resta a discutir sobre qual o verdadeiro impacto que o desenho atual do Bolsa Família pode ter dentro do seu universo de beneficiários. Sátryo e Soares mostram a controvérsia entre pesquisadores da área quanto ao papel desta contrapartida no programa Bolsa Família – de um lado há um grande número de autores que defendem que as contrapartidas desempenham papel tão ou mais importante quanto o subsídio em si, apontando o Bolsa Família como um programa de incentivo ao desenvolvimento do capital humano das famílias pobres. De outro lado, uma vertente de autores que vê o programa como, antes de tudo, proteção social e vê nas contrapartidas excessivas um enfraquecimento nesta proteção, já que serão provavelmente as famílias mais vulneráveis que não terão condição de cumpri-las<sup>56</sup>.

Zimmermann se coloca em posição contrária às condicionalidades impostas pelo programa para o provimento do benefício monetário. Baseado no Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais que reconhece ser direito fundamental de toda pessoa de estar livre da fome e obriga os Estados-Parte a adotarem medidas e programas concretos para atingir esse fim, e o autor argumenta, portanto, que a um direito não se deve impor contrapartidas, exigências ou condicionalidades e que responsabilidade em garantir o provimento e a qualidade dos serviços básicos como a saúde e educação à população cabe aos poderes públicos, não devendo o Estado, em hipótese alguma, punir ou excluir os

---

<sup>54</sup> BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social. **Guia para Acompanhamento das Condicionalidades do Programa Bolsa Família**. Volume ii - Sistemas e procedimentos para o acompanhamento das condicionalidades. Disponível em: <[www.mds.gov.br/bolsafamilia](http://www.mds.gov.br/bolsafamilia)>.

<sup>55</sup> SÁTRYNO, Natália & SOARES, Sergei. *Op Cit.* 2009

<sup>56</sup> Referência. Para uma discussão mais detalhada sobre o assunto ver:



beneficiários do programa quando do não cumprimento das condicionalidades impostas<sup>57</sup>;  
Ainda segundo o autor:

*“Por fim, sob a ótica dos direitos, os programas sociais brasileiros devem ser desenhados, formulados e concebidos de forma universal, irrestrita, em que a condição de pessoa seja o requisito único para o aferimento de um direito. Além do provimento universal, os programas sociais devem garantir mecanismos de acesso em caso de violação, que sejam hábeis, rápidos, visando garantir a inclusão dos portadores de direito nos programas sem maior morosidade e burocracia”<sup>58</sup>.*

Lavinas também destaca que “a contrapartida condiciona o direito constitucional à assistência ao cumprimento de exigências” numa situação em que os beneficiários em questão já se encontram em situação bem vulnerável<sup>59</sup>.

Do outro lado do debate e em defesa das condicionalidades, há autores como Silva, Brandão e Dalt que apontam que

*“ algumas destas exigências incorporam o mérito de promover a otimização da aplicação dos recursos públicos, gerando demandas sociais sobre as políticas de Saúde e Educação. Nessa perspectiva, a criação do Programa Bolsa Família (PBF), em 2003, agregou os diversos programas sociais de transferência de renda existentes no âmbito do Governo Federal, priorizando a atenção sobre aspectos relacionados às condições de saúde e educação de famílias em situação de pobreza e extrema pobreza”<sup>60</sup>.*

E destacam que num futuro bem próximo tais condicionalidades poderão resultar na melhora da progressão escolar das crianças.

Há ainda um outro argumento na literatura que limita o papel que as condicionalidades possam assumir no efetivo desenvolvimento das famílias menos favorecidas e na redução da pobreza. Conforme explicado anteriormente, acordo com o desenho do programa a contrapartida escolar exige apenas que as crianças e adolescentes da família beneficiária frequentem a escola. Maiores atenções sobre o rendimento e desenvolvimento dessas crianças são deixadas de lado – se a frequência das crianças satisfizer o mínimo de 85% exigido, o benefício será concedido<sup>61</sup>. Já que não há nenhuma forma de mensuração do desenvolvimento destas crianças na escola no próprio mecanismo de controle do programa, surge a possibilidade de que uma família receba o benefício cumprindo a condicionalidade, mas que os membros da mesma não sejam efetivamente auxiliados em seu desenvolvimento humano.

---

<sup>57</sup> ZIMMERMANN, Clóvis Roberto & SILVA, Mariana da Cruz. O Princípio da desmercantilização nas políticas sociais. **Caderno CRH**, Salvador, v. 22, n. 56, pg. 345-358, Maio/Ago. 2009.

<sup>58</sup> ZIMMERMANN, Clóvis Roberto. *Op Cit.* 2006.

<sup>59</sup> LAVINAS, Lena. *Op Cit.* 1998.

<sup>60</sup> SILVA, Anderson Paulino da, BRANDÃO, André & DALT, Salete da. **Educação E Pobreza: O Impacto Das Condicionalidades Do Programa Bolsa Família**. UFF, Niterói. Disponível em: <<http://www.educacao.ufrj.br>>.

<sup>61</sup> No caso de adolescentes de 16 e 17 anos o percentual de frequência escolar exigido cai para 75%.

Segundo Schwartzman, a configuração do programa baseia-se no pressuposto errado de que a razão para a falta de educação das crianças de famílias pobres é que elas não vão à escola por precisarem trabalhar, e que, portanto o principal efeito do benefício monetários é de livrar as crianças de tal necessidade de trabalhar. Além disso, segundo o autor, supõe-se também que o benefício cria uma obrigação moral dos responsáveis de mandarem as crianças à escola. Em sua visão, mesmo que o programa esteja induzindo um grupo de crianças a irem à escola, a questão principal é que “isto não justifica transformá-lo na iniciativa mais importante da política educacional do país”. Em sua argumentação, o melhor uso para os recursos públicos no âmbito da política educacional, seria investir na melhoria da qualidade da educação e em programas de recuperação para adolescentes que tivessem abandonado a escola<sup>62</sup>. Para o autor, a questão do problema no caso de programas como o Bolsa Família pode ser assim colocada:

*Em resumo, a melhor maneira de melhorar a educação dos pobres é melhorar as escolas, e torná-las mais capazes de lidar com crianças provenientes de famílias carentes; e a melhor maneira de usar as transferências monetárias para reduzir a desigualdade é fazer da forma mais simples e direta, sem tentar controlar o comportamento dos beneficiários, e sem permitir que os programas de renda mínima sejam utilizados por antigos ou novos grupos políticos em prol de seus próprios objetivos.*<sup>63</sup>

Estabelecendo uma ponte entre os diversos argumentos da literatura, podemos dizer que embora seja verdade que as condicionalidades tratem da exigência de contrapartida ao recebimento de direitos já adquiridos pela população, também é verdade o fato de que tais condicionalidades também podem interferir positivamente na situação das famílias beneficiárias ao estimular a permanência das crianças na escola<sup>64</sup>. Levando-se em consideração o papel crucial que a educação exerce na formação dos indivíduos e na emancipação da pobreza, nesta discussão, a ponderação apresentada por Schwartzman é fundamental: embora o mecanismo apresentado pelo Bolsa Família possa efetivamente incentivar um grupo de crianças a permanecer na escola, isto não justifica a transformação deste programa na principal política educacional do país, devendo esta ação ser integrada com outras que visem a melhora na qualidade da educação ofertada, o desenvolvimento de outros

---

<sup>62</sup> SCHWARTZMAN, Simon. Programas sociais voltados à Educação no Brasil: o impacto do Bolsa-Escola. **Sinais Sociais** ( Publicação do SESC - Serviço Social do Comércio, Rio de Janeiro, ano 1, n. 1 (maio-agosto), 114-145. Disponível em: <[http://www.schwartzman.org.br/simon/2006\\_Bolsaesc.pdf](http://www.schwartzman.org.br/simon/2006_Bolsaesc.pdf)>. Acessado em 19/11/2010 às 10:00 horas.

<sup>63</sup> SCHWARTZMAN, Simon. Programas sociais voltados à Educação no Brasil: o impacto do Bolsa-Escola. **Sinais Sociais** ( Publicação do SESC - Serviço Social do Comércio, Rio de Janeiro, ano 1, n. 1 (maio-agosto), 114-145. Disponível em: <[http://www.schwartzman.org.br/simon/2006\\_Bolsaesc.pdf](http://www.schwartzman.org.br/simon/2006_Bolsaesc.pdf)>. Acessado em 19/11/2010 às 10:00 horas.

<sup>64</sup> Nesta discussão, um fato muito importante a se considerar é que segundo dados do MDS, em números absolutos, a população efetivamente penalizada com a perda do benefício pelo não cumprimento da condicionalidade escolar é relativamente insignificante. Ver: <[www.mds.gov.br](http://www.mds.gov.br)>

mecanismos que atendas às pessoas não atingidas pelas condicionalidades e o própria aproximação das crianças e baixa renda do ambiente escolar por meio de incentivos não monetários, como conscientização, ou mesmo desenvolvimento de atividades que envolvam a comunidade.

Entretanto, fato é que atualmente esta rede de políticas educacionais mais completas e complexas ainda não se encontram implementadas, e mesmo se considerarmos as debilidades da política vigente atualmente através do Bolsa Família, esta ainda pode exercer efeitos positivos sobre sua população alvo, principalmente no que concerne ao incentivo à escolarização das crianças e adolescentes de baixa renda. Pensando em uma atuação de mais amplo aspecto no combate às vulnerabilidades que famílias em situação de pobreza se encontram, e, sem esquecer do entendimento da relação de duas vias entre rendimento e *funcionalidades* (neste caso específico, a educação), a proposta de estimular o desenvolvimento pessoal de crianças pertencentes a famílias pobres juntamente com ações de curto prazo visando o atendimento de necessidades imediatas com, no caso específico do Bolsa Família, transferência de renda, pode constituir-se numa ferramenta para a mudança da situação em que estas famílias se encontram. E, desta forma, passando-se a considerar a superação de pobreza como, além da elevação do nível de renda auferido pelas famílias, o aumento da qualidade de vida das pessoas e a ampliação de sua oportunidade de participação social, a reflexão sobre o efeito que a política de condicionalidades praticada pelo Bolsa Família constitui-se em parte fundamental do debate a respeito do esforço público na redução da pobreza.

## **CAPÍTULO III - AVALIAÇÃO DE INDICADORES DO BOLSA FAMÍLIA**

### **III.1 - Introdução**

Nos últimos anos o Bolsa Família se tornou o carro-chefe da Política Social brasileira, havendo uma concentração de todos os programas de cunho social no mesmo, isto é, este programa surge, assim como o CadÚnico, como uma proposta por parte do Governo de unificação da política social, a fim de coordenar os esforços de cada um dos entes federados e obter uma maior eficiência.

Sem dúvida a dimensão geográfica do Brasil, bem como as diferentes características de suas regiões são elementos constituintes de complexidade da implementação do programa a se avaliar. Posto isso, uma avaliação mais desagregada, ao considerar que o mesmo programa pode ter resultados significativamente diferenciados em diversas partes do território nacional, ajuda na melhor compreensão da situação real das famílias beneficiárias existentes. Levando em consideração a importância econômica e política do estado do Rio de Janeiro, bem como sua grande concentração populacional, que também abrange significativo contingente de pobres, este capítulo baseia-se no estudo da população beneficiada pelo Bolsa Família neste estado.

Embora pesquisas que tenham por objetivo a mensuração do impacto de programas implementados em determinada população demandem séries históricas e ferramentas estatísticas que vão além do campo de discussão deste capítulo, pretende-se, através da elaboração de alguns simples indicadores, colaborar com o debate acerca do nível de significância que o modelo de condicionalidades tem sobre a escolaridade dos beneficiários do Bolsa Família, definindo o perfil da população potencialmente favorecida pelo programa, avaliando o grau de acompanhamento do cumprimento da condicionalidade por parte do governo e comparando a situação escolar das crianças beneficiárias com a média da população. Desta forma, os tópicos seguintes estarão concentrados em responder a dois questionamentos básicos: i) qual o perfil destas crianças que potencialmente podem se beneficiar de alguma forma da política de condicionalidades escolares em termos de idade, sexo e cor? A partir do conhecimento de suas características seria possível afirmar que o

sucesso desta política implicaria em algum tipo de redução de mais alguma desigualdade verificada, além da monetária? E ii) em termos de desenvolvimento escolar, em que situação as crianças beneficiárias se encontram e qual seria o tamanho do desafio a ser enfrentado pelas políticas educacionais? Dentro desta questão, a comparação da situação das crianças beneficiárias com a média das crianças residentes no estado do Rio de Janeiro ajuda a situar o problema destas crianças mais carentes em termos de desigualdade.

Assim, as variáveis destacadas no universo dos beneficiários fluminenses são a idade - dado o próprio desenho institucional do programa Bolsa Família selecionar os beneficiários que se submeterão à condicionalidade educacional a partir deste critério -, cor e sexo, justificados pela reflexão apresentada no primeiro capítulo sobre o peso de tais variáveis na limitação do desenvolvimento das capacidades humanas. Seguido a mesma metodologia apresentada no Relatório de Desigualdades Raciais, os dados apresentados neste capítulo reunirão em uma única categoria as categorias de cor “preto” e “pardo” pela habitual proximidade dos indicadores sociais destas populações, bem como pelo fato de que apesar dos pardos não mostrarem um senso de identidade negra, estes são identificados e discriminados socialmente, sujeitando-se assim às mesmas barreiras de realização socioeconômica que os indivíduos da raça preta<sup>65</sup>.

As fontes dos dados utilizados serão o CadÚnico, cujos dados foram extraídos da base preparada pela equipe do LAESER/UFRJ, obtida diretamente do Ministério do Desenvolvimento Social referente ao mês de fevereiro do ano de 2009 e a Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios – a PNAD – referente a novembro do ano de 2008. A escolha da utilização da PNAD como ferramenta auxiliar de análise tem por objetivo fornecer um panorama geral do estado do Rio de Janeiro em relação aos aspectos abordados pelas pesquisas referentes aos beneficiários do Bolsa família deste mesmo estado, auxiliando desta forma a compreender a proximidade ou distância da situação destas crianças mais vulneráveis em relação à estimativa do total da população fluminense. Todavia, é fundamental reconhecer as limitações deste recurso, dada a impossibilidade de perfeita comparação entre duas bases de dados distintas, já que cada qual com sua própria metodologia e possui um período de referência diferenciado. Dentro da questão metodológica, também vale destacar que as bases utilizadas possuem categorias de cor parcialmente diferentes, sendo semelhantes nas categorias branco, pardo, amarelo e indígena, mas diferindo na utilização da categoria “negro”

---

<sup>65</sup> PAIXÃO, Marcelo & CARVANO, Luiz M. *Op. Cit.*

e da categoria “preto”, sendo a primeira utilizada pelo CadÚnico e a segunda pela PNAD. Para os fins desta pesquisa, ambas categorias devem ser consideradas sinônimos.

Por fim, cabe apresentar a divisão deste capítulo: primeiramente, a fim de situar o contexto de implementação da política de condicionalidades do programa, é elaborada uma caracterização do perfil das crianças beneficiárias do Rio de Janeiro em termos de idade, raça ou cor e sexo efetivamente alcançadas pela condicionalidade educacional - a saber, crianças e adolescentes entre 6 (seis) e 17 (dezessete) anos, conforme as regras estabelecidas pelo desenho do programa, bem como o perfil de seus pais, no que tange ao nível de escolaridade, sexo e raça ou cor. Em seguida são apresentados indicadores de frequência escolar e adequação à série deste mesmo grupo de crianças que serão confrontados com indicadores semelhantes baseados na PNAD, com o objetivo de se verificar a situação de crianças beneficiárias relativamente à média das demais crianças residentes no estado do Rio de Janeiro<sup>66</sup>.

## **III.2 - Identificando crianças beneficiárias**

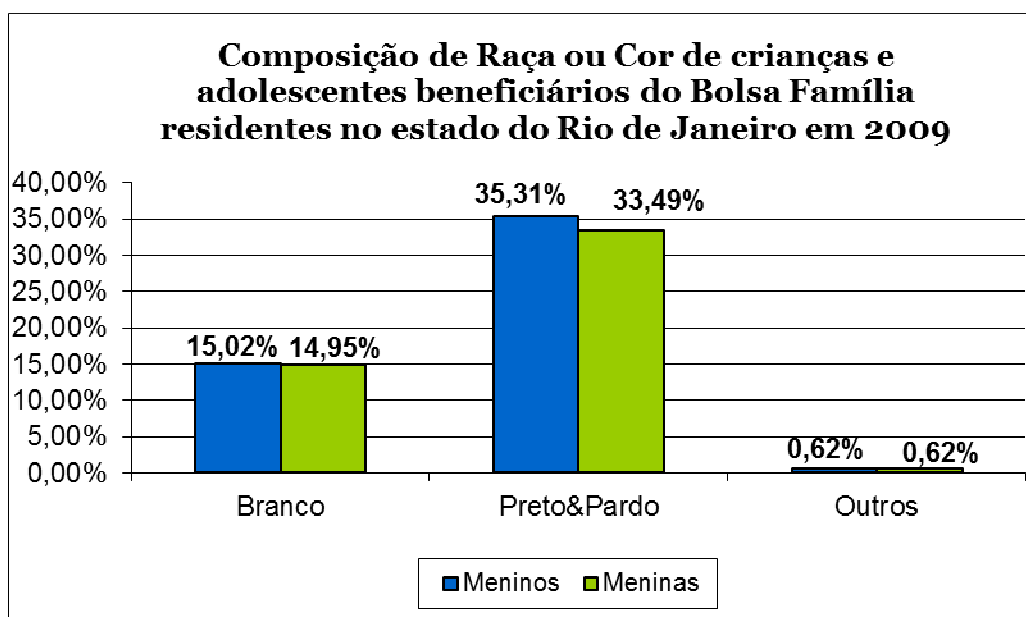
### **III.2.1 - Composição de sexo e raça ou cor**

De acordo com a base de dados do Cadastro Único de programas Sociais, das 3.453.717 pessoas inscritas na base em fevereiro de 2009 pertencentes ao estado do Rio de Janeiro, 2.228.051 eram beneficiários do Bolsa Família. Dentes estes, existiam 1.129.170 crianças e adolescentes entre 6 (seis) e 17 (dezessete) anos. A construção de indicadores que caracterizem esta população quanto ao sexo, concentração de idade, raça ou cor, e escolaridade dos pais além de auxiliar na compreensão do perfil de beneficiários pode indicar a orientação da implementação do programa até dado momento.

A composição por cor ou raça e sexo do público atendido é apresentada no gráfico a seguir:

---

<sup>66</sup> Embora o CadÚnico também conte com informações sobre a população de baixa renda que não está incluída no Programa Bolsa Família, optou-se por não utilizar este recurso na elaboração dos indicadores tendo-se em vista que a presente análise tem como foco a situação dos beneficiários do programa. A escolha dos dados da PNAD como base para comparação em detrimento da população não beneficiária se justifica pela heterogeneidade desta última, já que a população não beneficiária do Bolsa Família registrada no CadÚnico pode contar com pessoas pobres dentro ou acima faixa de rendimento da população elegível para o programa e, por definição legislativa, pessoas rendimentos superiores à linha e pobreza definida pelo cadastro, a critério de conveniência da administração.



Fonte: Base de dados do Cadastro Único de Programas Sociais (CadÚnico), Ministério do Desenvolvimento Social; Estado do Rio de Janeiro; fev, 2009. Acesso em forma dos microdados; acervo LAESER-IE-UFRJ

Ou seja, de acordo com os dados, do total de crianças e adolescentes atendidos, 49,06% são do sexo feminino e 50,94% do sexo masculino – uma participação muito semelhante de ambos os sexos que representa a composição de filhos das famílias mais carentes e que acompanha a tendência dos números da composição do Estado do Rio de Janeiro segundo os dados da PNAD, que indica da 49% população pertencente ao sexo masculino e 51% ao feminino.

Ao se examinar a composição por raça ou cor das crianças beneficiárias, entretanto, os resultados são bem discrepantes: conforme o gráfico mostra, pretos e pardos correspondem a 68,8% do total de beneficiários, em contraposição aos 29,97% de beneficiários brancos. Esta distribuição de cor, entretanto, não corresponde à distribuição do Estado do Rio de Janeiro. Segundo a PNAD de 2008, a população do estado é composta por 54,25% de brancos e 45,34% pardos. Este resultado indica uma concentração da população preta e parda nas camadas de menor poder aquisitivo. Tal resultado também indica que, levando-se em conta que o Bolsa Família atende majoritariamente pretos e pardos, o sucesso que a política de condicionalidade escolar possa ter sobre os beneficiários do programa será também eficaz na redução das desigualdades raciais.

Por fim, cabe ressaltar a baixa representatividade de outras categorias de cor, bem como as respostas não declaradas no universo da base e destacar que por este motivo, os estudos deste capítulo serão desenvolvidos considerando apenas as categorias de cor branco, preto e pardo.

### III.2.2 - Faixa etária de beneficiários

Quanto à idade mais atendida pelo programa observa-se, conforme a tabela a seguir uma distribuição semelhante entre as faixas etárias:

**Distribuição de crianças e adolescentes beneficiários do Bolsa Família residentes no estado do Rio de Janeiro em fevereiro de 2009, desagregado por idade, cor e sexo**

	Meninos Branco	Meninos Negros e Pardos	Meninas Branco	Meninas Negras e Pardas
6	7,08%	6,93%	7,17%	6,89%
7	7,93%	7,63%	7,78%	7,57%
8	8,45%	8,27%	8,39%	8,31%
9	8,79%	8,94%	8,80%	8,94%
10	8,58%	8,74%	8,63%	8,61%
11	9,06%	9,46%	9,12%	9,34%
12	9,01%	9,10%	8,86%	9,09%
13	8,76%	9,01%	8,89%	8,99%
14	9,30%	9,05%	9,25%	9,21%
15	8,58%	8,63%	8,59%	8,67%
16	7,55%	7,49%	7,67%	7,62%
17	6,90%	6,75%	6,85%	6,77%
Total	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%

Fonte: Base de dados do Cadastro Único de Programas Sociais (CadÚnico), Ministério do Desenvolvimento Social; Estado do Rio de Janeiro; fev, 2009. Acesso em forma dos microdados; acervo LAESER-IE-UFRJ.

A tabela indica que os dados de todos os grupos de cor e sexo apresentam o mesmo comportamento e que, apesar de haver proporções continuamente decrescentes a partir da faixa dos 14 anos, a proporção de beneficiários por faixa etária encontra-se bem distribuída, sendo a faixa etária mais atendida pelo programa crianças de 10 anos (com cerca de 9,3% do total de beneficiários) e a menos atendida adolescentes de 17 anos (com cerca de 6,7% do total de beneficiários). Esta distribuição indica que não há atualmente uma priorização bem definida de faixa etária na cobertura do programa, já que o mesmo atende números relativamente próximos de crianças e adolescentes.



### III.2.3 - Perfil dos pais dos beneficiários

De acordo com a base de dados de fevereiro de 2009, dentro do grupo de beneficiários, a distribuição do grau de instrução de mães e pais correspondentes a cada domicílio é mostrada na tabela a seguir.

**Grau de instrução de mães e pais identificados nos domicílios cobertos pelo Bolsa Família residentes no Rio de Janeiro em 2009**

	Mães	Pais
<b>Analfabeto</b>	6,84%	30,45%
<b>Até 4ª série do fundamental</b>	27,93%	44,49%
<b>Com 4ª série do fundamental</b>	9,18%	2,13%
<b>5ª a 8ª série incompleta</b>	32,22%	16,66%
<b>Ensino fundamental completo</b>	5,58%	0,89%
<b>Ensino médio incompleto</b>	9,25%	3,59%
<b>Ensino médio completo</b>	8,70%	1,73%
<b>Superior incompleto</b>	0,17%	0,05%
<b>Superior completo</b>	0,13%	0,02%

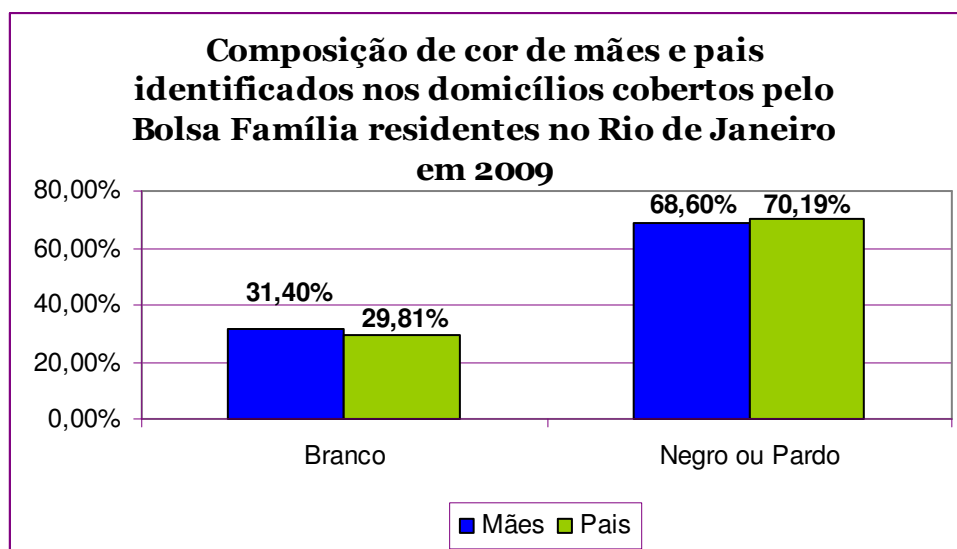
Fonte: Base de dados do Cadastro Único de Programas Sociais (CadÚnico), Ministério do Desenvolvimento Social; Estado do Rio de Janeiro; fev, 2009. Acesso em forma dos microdados; acervo LAESER-IE-UFRJ.

Do que se pode então constatar que mais de 76% das mães e 93% dos pais não possuíam até então o ensino fundamental concluído. Este resultado mostra por um lado a insuficiência de qualificação escolar de ambos os sexos, e por outro aponta a desigualdade de qualificação existente entre os sexos – enquanto apenas 6,84% das mães identificadas eram analfabetas, o percentual de pais analfabetos encontrado é de 30,45%. Também se verifica que, enquanto no grupo das mães 43,95% possuem apenas até a quarta série do fundamental concluída, este valor sobe para 77,07% no grupo dos pais.

Ao se desagregar esta população por raça ou cor, conforme mostra o gráfico a seguir, entre as mulheres que ocupam a posição de mãe nos domicílios cobertos pelo programa, apenas 31.40% são brancas e, em contra partida, 68.60% são pretas ou pardas<sup>67</sup>. No caso dos homens que ocupam a posição de pai a composição é semelhante – os brancos correspondem a 29.81% do total frente a 70.19% de pretos e pardos. Este resultado, que

<sup>67</sup> Foram desconsideradas as demais categorias de cor ou raça pela sua baixa significância nas estatísticas

confirma o apresentado pelas crianças beneficiárias, evidencia o grande peso da composição racial na caracterização da população pobre do estado do Rio de Janeiro.



Fonte: Base de dados do Cadastro Único de Programas Sociais (CadÚnico), Ministério do Desenvolvimento Social; Estado do Rio de Janeiro; fev, 2009. Acesso em forma dos microdados; acervo LAESER-IE-UFRJ

A insuficiência educacional verificada nestes domicílios também diz respeito a um tipo de privação que deve ser superado e que merece especial atenção na prevenção de sua reprodução na vida das crianças destas famílias, o que também justifica esforços públicos no sentido de, mais que ofertar o serviço de educação, estimular a frequência escolar por parte das crianças pertencentes a estas famílias mais vulneráveis que, mesmo por falta de informação, podem não oferecer o devido incentivo para que as crianças frequentem a escola.

### III.3 - Indicadores de desempenho de beneficiários

#### III.3.1 - Frequência escolar<sup>68</sup>

Embora estudos como o de Soares e Sátryo apontem para um elevado grau de cobertura de acompanhamento da condicionalidade educacional em nível nacional - na ordem

<sup>68</sup> Tanto no questionário do CadÚnico quanto da PNAD é perguntado se o cadastrado/entrevistado frequenta a escola. Embora haja campos de respostas diferentes em ambos (enquanto no CadÚnico as respostas referem-se à rede de ensino na qual o cadastrado estuda ou se o mesmo não frequenta a escola, na PNAD apenas é possível responder se o cadastrado frequenta ou não a escola), a construção dos indicadores a seguir torna-se possível considerando-se, que os mesmos tratam apenas do percentual do total de crianças e adolescentes que não frequentam a escola.

de 84,8% no segundo semestre de 2008<sup>69</sup> - o estudo voltado para os dados do Estado do Rio de Janeiro a partir do CadÚnico apresenta resultados diferenciados quando se analisa diferentes faixas etárias<sup>70</sup>:

**Percentual de crianças e adolescentes beneficiários do Bolsa Família que não frequentam a escola residentes no estado do Rio de Janeiro em fevereiro de 2009, desagregado por idade, sexo e cor**

	Meninos	Meninos Negros	Meninas	Meninas Negras	Total
	Branco	e Pardos	Branco	e Pardas	
6	50,37%	51,36%	51,03%	50,63%	50,91%
7	38,12%	38,32%	38,24%	38,02%	38,21%
8	26,54%	25,90%	27,68%	26,13%	26,35%
9	16,36%	15,27%	16,48%	15,11%	15,57%
10	10,45%	9,86%	10,32%	9,55%	9,92%
11	6,21%	5,99%	5,76%	5,51%	5,83%
12	3,72%	3,42%	3,62%	3,11%	3,40%
13	2,46%	2,16%	2,05%	2,15%	2,18%
14	1,97%	2,12%	1,74%	1,88%	1,96%
15	2,64%	2,49%	2,08%	2,23%	2,36%
16	3,25%	3,51%	3,27%	3,51%	3,44%
17	5,56%	6,36%	5,89%	6,19%	6,11%

Fonte: Base de dados do Cadastro Único de Programas Sociais (CadÚnico), Ministério do Desenvolvimento Social; Estado do Rio de Janeiro; fev, 2009. Acesso em forma dos microdados; acervo LAESER-IE-UFRJ.

De acordo com os dados, embora a média total de crianças que frequentam escola seja de 86,15%, confirmando as estimativas nacionais, é alarmante o número de crianças que não frequentam a escola até os 10 anos. Levando-se em consideração que a frequência escolar é o cumprimento da condicionalidade educacional, e que a existência de crianças beneficiárias que não frequentam a escola configura-se numa falta de controle sobre a exigibilidade de contrapartida do benefício recebido pela família através do Bolsa Família, numa primeira análise sobre a capacidade do programa em cobrir o quesito de exigência da frequência escolar das crianças pertencentes a famílias beneficiárias, o indicador construído mostra que o grau de cobertura deste controle chega a patamares superiores a 90% apenas no caso de crianças com idade a partir de 10 anos. Levando-se em conta o caráter facultativo da

<sup>69</sup> SÁTRYO, Natália & SOARES, Sergei. **O Programa Bolsa Família: Desenho Institucional, Impactos e Possibilidades Futuras**. Texto para discussão n° 1424. Brasília: IPEA 2009

<sup>70</sup> Para a melhor compreensão dos dados, cabe destacar que dada a periodicidade do ciclo de acompanhamento da frequência escolar dos beneficiários, os dados cadastrados sobre frequência dos mesmos correspondem à posição de três meses anteriores do período de registro. Ver: **Guia para Acompanhamento das Condicionalidades do Programa Bolsa Família**.

matrícula escolar de crianças com 6 anos<sup>71</sup>, ainda merecem destaque os valores percentuais altos, embora decrescentes, de crianças entre 7, 8, 9 e 10 anos que não freqüentam a escola que são, respectivamente de 38,11%, 26,58%, 15,53% e 9,84%. É a partir desta faixa etária que os dados revelam considerável sucesso da política de controle da condicionalidade educacional do programa, em concordância com as estimativas de outros estudos sobre o tema.

Além disso, os dados desagregados por cor e sexo mostraram resultados bem semelhantes, todos com a mesma tendência de comportamento nas diferentes faixas etárias, revelando assim a prioridade do fator idade para o acompanhamento da condicionalidade do programa.

Como já foi mostrado anteriormente, apesar da freqüência escolar constituir-se numa condição para o recebimento do benefício, na prática, são relativamente poucas as famílias efetivamente penalizadas com a exclusão do programa por este motivo. Neste ponto da discussão, o argumento apresentado por Schwartzman pode ajudar a esclarecer o caso: se o argumento fundamental da concessão do benefício monetário relacionado à escolaridade das crianças que justifica a falta de educação das crianças de famílias pela necessidade que as mesmas possuem de trabalhar for equivocado, em muitos casos o simples subsídio pode não ser incentivador suficiente para a formação escolar destas crianças, sendo esta uma lacuna deixada pelo programa.

No que diz respeito à situação destas crianças mais vulneráveis em comparação às demais crianças, a PNAD pode auxiliar na avaliação sobre o acompanhamento escolar deste público beneficiário verificando-se o percentual médio de crianças e adolescentes que freqüentam a escola no estado. Segundo a pesquisa de 2008, no Rio de Janeiro, a cobertura média escolar de crianças na mesma faixa etária é mostrada a tabela a seguir:

---

<sup>71</sup> No ano de referência da pesquisa, 2009, a modificação na Lei de Diretrizes Básicas da Educação que cria uma série adicional para o Ensino Fundamental e modifica a idade recomendada para se cursar o primeiro ano do Fundamental para 6 (seis) anos ainda não havia sido implementada.

**Percentual de crianças e adolescentes que não frequentam a escola residentes no Rio de Janeiro segundo a PNAD de 2008 , desagregado por idade, sexo e cor**

	Meninos	Meninos Pretos	Meninas	Meninas Pretas	Total
	Branco	e Pardo	Branca	e Parda	
6	2,13%	3,88%	6,02%	6,56%	4,40%
7	1,19%	2,30%	3,33%	1,28%	2,06%
8	1,01%	1,77%	1,80%	1,18%	1,47%
9	0,00%	0,00%	2,06%	0,98%	0,75%
10	0,91%	0,00%	0,00%	0,00%	0,24%
11	0,95%	0,00%	0,00%	1,79%	0,73%
12	2,11%	2,13%	1,82%	2,83%	2,22%
13	1,09%	0,88%	3,20%	2,46%	1,99%
14	2,86%	1,04%	4,72%	6,42%	3,85%
15	3,96%	8,00%	7,37%	7,45%	6,67%
16	4,81%	11,76%	10,62%	14,56%	10,37%
17	13,54%	18,75%	26,96%	18,39%	19,76%

Fonte: Base de dados da Pesquisa Nacional Por Amostra de Domicílio (PNAD), Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística; Estado do Rio de Janeiro; nov, 2008. Acesso em forma dos microdados; acervo LAESER-IE-UFRJ

Os dados mostram que uma média de 95% das crianças frequentam a escola no estado do Rio de Janeiro, sendo os maiores índices de evasão encontrados na faixa de 16 a 17 anos com percentuais de 10,37% e 19,76% respectivamente, e os menores índices nas idade de 10 a 11 anos, alcançando, na verdade, quase a totalidade da população. A desagregação por cor e sexo não mostrou variações significativas. A comparação dos resultados mostra que além de não haver uma cobertura escolar de todas as crianças do estado, o total de crianças beneficiárias do Bolsa Família que frequentam a escola é inferior à média do estado, principalmente nas séries iniciais.

### III.3.2 - Adequação à série escolar

Além de frequentar a escola, é desejável que toda criança possua um bom desenvolvimento escolar e passe pelas diferentes séries de acordo com a recomendação do MEC. Diante disto, um outro indicador interessante sobre o desenvolvimento de crianças beneficiárias é o que identifica o percentual de crianças que estudam na série adequada a sua idade. Os resultados para o estado do Rio de Janeiro são apresentados na tabela a seguir:

**Percentual de crianças e adolescentes beneficiários do Bolsa Família adequados à série na qual estudam residentes no estado do Rio de Janeiro em 2009, desagregado por idade, sexo e cor**

	Meninos	Meninos Negros	Meninas	Meninas Negras	Total
	Branco	e Pardos	Branco	e Pardas	
6	1,86%	1,67%	1,81%	1,83%	1,78%
7	11,86%	11,88%	12,25%	11,84%	11,92%
8	8,28%	7,99%	9,29%	8,93%	8,56%
9	7,26%	6,72%	9,34%	8,36%	7,76%
10	6,59%	5,69%	7,62%	7,15%	6,61%
11	5,36%	4,63%	7,25%	6,12%	5,63%
12	4,59%	3,52%	6,79%	5,34%	4,78%
13	4,05%	3,19%	5,81%	4,78%	4,25%
14	3,40%	2,54%	5,24%	4,19%	3,64%
15	2,46%	1,70%	4,13%	3,23%	2,70%
16	1,58%	1,11%	2,82%	2,23%	1,83%
17	1,18%	0,81%	2,29%	1,63%	1,37%

Fonte: Base de dados do Cadastro Único de Programas Sociais (CadÚnico), Ministério do Desenvolvimento Social; Estado do Rio de Janeiro; fev, 2009. Acesso em forma dos microdados; acervo LAESER-IE-UFRJ.

De acordo os dados, em média apenas aproximadamente 5% das crianças estão adequadas as suas séries. Da mesma forma que o indicador de frequência escolar, os dados desagregados apresentam resultado com desempenho ligeiramente melhor no fator sexo para as meninas e no fator cor para os brancos, confirmando a discussão do primeiro capítulo sobre a tendência verificada da melhor qualificação escolar feminina. Entretanto é novamente o fator idade que possui maior relação com os resultados: desconsiderando-se a idade de 6 anos na qual a matrícula escolar da criança é facultativa, percebe-se uma tendência francamente decrescente de adequação à série, o que pode indicar índices de reprovação em cada série. Mas o fator que mais chama atenção é o baixo percentual de crianças adequadas à série ainda nos anos iniciais, que tem o melhor indicador na idade de 7 anos, com uma adequação média de 11,92%. Estes números, antes de tudo, indicam que o desenvolvimento escolar, no que se refere ao ingresso na escola na idade adequada e à passagem progressiva de séries da população de baixa renda, é um grande desafio para o qual a política educacional também deve atentar.

No que tange à comparação da situação das crianças beneficiárias com a média da população fluminense, utilizando o mesmo indicador elaborado a partir da PNAD de 2008 constatam-se valores significativamente diferentes como mostra a tabela a seguir:

**Percentual de crianças e adequados à série na qual estudam residentes no estado do Rio de Janeiro segundo a PNAD de 2008, desagregado por idade, sexo e cor**

	Meninos	Meninos Pretos	Meninas	Meninas Pretas	Total
	Branco	e Pardos	Branca	e Pardas	
6	92,31%	88,89%	85,29%	88,24%	88,68%
7	94,92%	90,48%	94,29%	92,59%	93,07%
8	77,42%	64,00%	76,85%	65,82%	71,02%
9	72,16%	72,34%	73,74%	62,00%	70,06%
10	59,63%	46,74%	69,23%	44,23%	54,96%
11	63,11%	48,96%	73,68%	57,80%	60,89%
12	50,54%	41,67%	60,87%	46,60%	49,92%
13	53,49%	36,67%	61,95%	43,70%	48,95%
14	31,37%	23,76%	42,11%	29,41%	31,66%
15	45,26%	36,47%	54,95%	40,70%	44,34%
16	32,29%	19,80%	52,05%	28,74%	33,22%
17	37,97%	15,58%	45,45%	37,31%	34,08%

Fonte: Base de dados da Pesquisa Nacional Por Amostra de Domicílio (PNAD), Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística; Estado do Rio de Janeiro; nov, 2008. Acesso em forma dos microdados; acervo LAESER-IE-UFRJ

Com exceção às crianças com 6 anos de idade a tabela mostra diferenciação de resultados segundo a cor: os melhores indicadores são encontrados na população branca, que apresentar vantagem de cerca de 10 pontos percentuais sobre a população preta e parda. Já desagregação por sexo apresenta vantagem feminina em ambos os grupos raciais levando-se em consideração a maior parte das faixas etárias.

Apesar do percentual de adequação a série no Estado do Rio de Janeiro segundo a PNAD também apresentar valores decrescentes, em todas as faixas etárias e grupos de cor e sexo os resultados são expressivamente superiores aos das crianças e adolescentes beneficiários do Bolsa Família: o menor percentual de adequação à série por idade, encontrado na faixa de 17 anos, tem média de 34% e corresponde a cerca do triplo do melhor resultado de adequação à série encontrado no grupo de beneficiários, que foi de 11,92% entre as crianças de 7 anos. Novamente os resultados indicam que apesar de ambos os grupos apresentarem resultados insatisfatórios a população beneficiária do Bolsa Família, identificada como mais pobre e vulnerável, encontra-se em situação pior que a média do estado.

Nesta tabela da PNAD, mais um dado merece atenção: embora os meninos pretos e pardos apareçam numa situação inicialmente equiparada aos demais grupos nos anos iniciais, este grupo apresenta notória desvantagem no final do ciclo escolar tanto entre os beneficiários quanto em relação à média do estado. Meninas pretas e pardas, partindo também de situação

equiparada, no final do ciclo apresentam resultados semelhantes aos dos meninos brancos e meninas brancas apresentam larga vantagem em relação aos demais grupos.

Destes resultados duas questões merecem destaque: primeiramente, em ambos os grupos confirma-se a tendência à melhor qualificação escolar feminina que diversos estudos da área verificam. Também que possivelmente há um fator não captado nas estatísticas que interfere de forma desigual no desenvolvimento escolar destes grupos e resulta em um desempenho inferior do grupo de pretos e pardos em relação ao grupo de crianças brancas, tanto no grupo de beneficiários, quanto na média da população do Rio de Janeiro.

Obviamente, os resultados deste indicador não podem ser relacionados direta e unicamente com o Bolsa Família, já que a adequação à série escolar diz respeito a toda a vida escolar de uma criança, que não necessariamente coincide com o tempo de adesão da mesma ao programa e não depende unicamente deste fator. Todavia, na medida em que o PBF não consegue garantir a frequência das crianças e jovens da família beneficiadas pela política, esta acaba não contribuindo para a melhoria do indicador de adequação no futuro.

Outra reflexão que merece ser feita sobre este indicador provém do fato de que a situação presente das crianças beneficiárias (o baixo índice de adequação à série) como mais um problema enfrentado por esta população vulnerável que está sendo atendida pelo programa e que se constitui por si só um elemento limitador do pleno desenvolvimento da educação enquanto funcionamento.

Da mesma forma que é importante salientar a limitação deste indicador, também é importante destacar mais uma vez a limitação do desenho do próprio programa, que não trata diretamente sobre o tema do desenvolvimento escolar destes beneficiários, bem com dos possíveis fatores que atuam sobre estas crianças e adolescentes, comprometendo seu rendimento de forma diferenciada, conforme o grupo racial e de sexo a que pertencem.

### **III.4 - Pontos não resolvidos**

Todos os indicadores elaborados com base na população de beneficiários do Bolsa Família, além de mostrar resultados insatisfatórios, comprovam que esta população está em situação pior que a média dos resultados do estado do Rio de Janeiro obtidos com base na PNAD: entre crianças e adolescentes beneficiários, no fator frequência escolar - elemento utilizado para controle da condicionalidade do benefício - além de se evidenciar uma falta deste controle em parte do grupo, principalmente entre as crianças mais novas, o percentual



de crianças que não frequenta a escola é muito superior à média do estado. Este resultado, como já discutido anteriormente, revela a debilidade no desenho do programa em promover um adequado e eficaz incentivo à inserção e permanência na escola. Quanto aos dados referentes às faixas etárias atendidas pelo programa, percebe-se que o total de benefícios se encontra distribuído de forma semelhante entre todas as idades (em torno de 8%). Este resultado por sua vez, nos leva a refletir sobre mais uma questão não que não é levada em conta pelo programa: os múltiplos fatores que levam à evasão escolar ou que interferem negativamente no desempenho dos alunos, dadas as diferentes faixas etárias. Olhando estes dados em conjunto com a frequência escolar, vemos que apesar de a cobertura da educação básica estar praticamente universalizada, são altos os percentuais de crianças fora da escola até os 10 anos e que, embora com números relativamente baixos em relação às outras idades, a partir dos 14 anos o percentual de adolescentes fora da escola começa a crescer, e não há no desenho do programa qualquer referência ao problema de evasão escolar dos adolescentes verificado a partir desta idade. Além disso, a condição para concessão do benefício é que as crianças e adolescentes estejam frequentando *cursos regulares* de ensino, o que não abrange programas especiais, como a EJA - Educação de Jovens e Adultos – e que poderia ter papel muito importante na promoção da qualificação escolar de um grande contingente de adolescentes de baixa renda.

Outro ponto importante, diz respeito ao desempenho na adequação à série escolar diferenciado encontrado entre os diferentes grupos de sexo e raça ou cor e que não podem ser destacados de acordo com o modelo do programa e nem explicados unicamente pelo mesmo, já que o benefício é concedido a famílias que preenchem o requisito de inclusão no Bolsa Família e cumprem as condicionalidades exigidas e não há qualquer controle sobre a situação escolar dos beneficiários anterior ao início da concessão do benefício. Esta lacuna deixada pelo programa, que não trata das limitações ao desenvolvimento educacional das crianças além da própria permanência na escola, mostra que mesmo verificando-se o peso de participação da população preta e parda no programa (que implica em um grande potencial na utilização do programa também como redutor de desigualdades raciais), a mesma não parece, a princípio, apenas com a cobertura do programa ser tão beneficiada a ponto de equiparar seu desenvolvimento escolar com o da população branca. Da mesma forma, apenas o programa parece não ser suficiente para equiparar o desenvolvimento escolar masculino ao feminino.

A falta de acompanhamento do desempenho escolar das crianças beneficiárias também dificulta a formulação de problematizações ou diretrizes de pesquisa que auxiliassem

na redução destas desigualdades verificadas ainda dentro do universo dos beneficiários que deveriam, em tese, possuir desenvolvimento mais homogêneo. Os dados nos indicam que, certamente, a política de condicionalidade escolar carece de melhorias para que possa cumprir sua proposta principal de garantir a permanência de crianças beneficiárias na escola e de formulações mais elaboradas para que se possa realmente promover o desenvolvimento humano sustentável das famílias beneficiárias.

Um ponto fundamental a ser considerado a respeito das eficiências do programa é a inexistência, até o presente momento, da coordenação de programas complementares que tenham como objetivo de promover o desenvolvimento das famílias beneficiárias, tal como previsto na legislação que cria e regulamenta o Bolsa Família. A esta altura do programa, a objetivada promoção de intersetorialidade, complementaridade e sinergia das ações sociais do Poder Público parece ter sido apenas parcialmente lograda com a operacionalização de concessão do benefício coordenada entre as várias esferas do governo, enquanto o desenvolvimento de ações complementares ao programa, que podem inclusive estar associadas diretamente aos interesses de grupos dentro do universo dos beneficiários, como no caso dos pretos e pardos, parece ser um ponto pendente na agenda.

## CONCLUSÃO

A situação de pobreza encontra-se diretamente ligada a fatores, que vão além do campo monetário e incluem diversas formas de privação de participação social. Neste contexto, uma perspectiva que considere estas múltiplas faces da pobreza se torna mais completa no campo de discussão das políticas sociais, e a Teoria das Capacitações apresentada por Sen constitui-se em uma boa ferramenta para tal.

Dentre os fatores que colaboram para o desenvolvimento de funcionamentos que concedem às pessoas liberdade está a educação e, embora em tese este serviço já seja assegurado a toda a população, por diversos motivos as famílias mais vulneráveis podem não ser capazes de sozinhas proverem a educação adequada para seus filhos e políticas educacionais que tenham como objetivo incentivar o acesso destas crianças à escola se mostra como uma boa alternativa para a solução deste problema.

Dentro da discussão sobre políticas de combate à pobreza e à desigualdade, se insere a questão da desigualdade racial persistente no Brasil. Como explica Hasenbalg, com suas origens no passado escravista brasileiro, a discriminação de grupos de raça e os entraves à plena inserção dos afrodescendentes na sociedade brasileira, da mesma forma que a discriminação sexista, antes de se extinguirem com a abolição, tomaram nova forma e se solidificaram no país, formando uma estratificação social e racial muito rígida. A compreensão deste fenômeno mostra a importância de se dar especial atenção ao fator racial dentro da análise dos efeitos de uma política social com vistas a reduzir a pobreza e a desigualdade, como no caso do estudo aqui desenvolvido.

Ainda que programas de transferência de renda condicionada tenham a possibilidade de ser importantes ferramentas para o desenvolvimento dos funcionamentos das famílias mais pobres de uma população, o caso de aplicação brasileiro, consolidado no Programa Bolsa Família, ainda apresenta grandes fragilidades que impedem o alcance deste objetivo. Como este programa é a principal ferramenta de política social do país atualmente, é de extrema importância que tais fragilidades sejam superadas para que haja significativos avanços no combate à pobreza e à desigualdade.

No caso específico da condicionalidade escolar, embora a pesquisa realizada tenha como universo apenas os beneficiários do estado do Rio de Janeiro, os resultados obtidos podem dar alguma orientação sobre alguns dos principais pontos para os quais os formuladores de política social devem atentar.

No que diz respeito à frequência escolar, constatou-se que um grande número de crianças (principalmente aquelas com idade inferior a dez anos) não frequenta a escola e, assim, não cumpre uma das condicionalidades básicas do programa. Quanto à adequação à série, os indicadores mostram que em média apenas 5% das crianças e adolescentes beneficiários estão adequados à sua série, enquanto o menor índice de adequação da população do estado dado pela PNAD é da ordem de 31,66 – o que mostra um persistente entrave ao pleno desenvolvimento escolar desta população. Ainda sobre adequação à série escolar, verificaram-se discrepâncias significativas entre os diferentes grupos de sexo e de raça ou cor das crianças beneficiárias e da média do estado, e verificou-se que o desenho do programa não atenta para as desigualdades do desenvolvimento escolar entre pretos ou pardos e brancos e entre crianças do sexo feminino e masculino, nem para formas de eliminá-las.

Estes resultados mostram por um lado a necessidade de melhoria do próprio mecanismo de controle da condicionalidade do programa e, por outro, que crianças e adolescentes beneficiários sujeitos à política de condicionalidades não possuem um desenvolvimento escolar semelhante à média do estado. Esta falha no controle da condicionalidade, em conjunto com o fato de que o mecanismo adotado pelo programa de obrigatoriedade da matrícula escolar de crianças e adolescentes na família para o recebimento do benefício não gera automaticamente um bom desempenho escolar por parte dos mesmos ou a compensação do atraso gerado antes da adesão ao programa, mostra que apenas a implementação do Bolsa Família com suas condicionalidades não é condição suficientemente relevante para a redução das desigualdades existentes a nível educacional entre crianças e adolescentes mais pobres e o resto da população do estado e entre diferentes grupos raciais.

Uma grande discussão acerca da condicionalidade educacional do Programa Bolsa Família neste assunto é o fato de que o mesmo não incentiva o rendimento escolar da criança – apenas em parte sua ida à escola. É grande a divergência neste assunto entre os pesquisadores da área. Por um lado, agrupam-se pesquisadores do tema, que priorizam o caráter assistencial do programa e sua função de proteção social, chegando a considerá-lo quase como um direito. Por outro lado, a hipótese oposta que enxerga as condicionalidades do programa tão importantes quanto o benefício monetário em si demanda uma priorização dos

resultados obtidos por esta condicionalidade e dá lugar ao questionamento de que a mera exigência de frequência de 85% do curso não incentivaria realmente o desenvolvimento escolar da criança (desejado para a superação da pobreza) e nem ao menos incentivaria a passagem de série.

Entretanto, a construção de mecanismos que incentivem o melhor desempenho escolar das crianças não é tarefa de fácil resolução. Embora o Bolsa Família funcione com transferência de renda condicionada ao acompanhamento escolar das crianças do domicílio, a vinculação do desempenho escolar das mesmas ao benefício é um tema extremamente controvertido, mas parece certo dizer que, a partir dos argumentos e dados apresentados ao longo do texto, a política atualmente realizada pelo programa se mostra insuficiente na tarefa de promover um satisfatório desenvolvimento escolar das crianças, na medida em que o foco da condicionalidade baseia-se apenas na matrícula e frequência escolar das crianças pertencentes a famílias beneficiadas. O argumento de Schwartzman a respeito de ser errôneo pressuposto de que o principal motivo para as crianças mais pobres não estudarem é o fato das mesmas precisarem trabalhar para complementar a renda familiar ajuda a elucidar as taxas de crianças beneficiárias fora da escola encontradas e aponta para a necessidade de criação de outros mecanismos que afetem de maneira mais sensível as crianças, e principalmente os adolescentes atendidos pelo programa. A opção neste caso poderia ser então a mudança de foco no condicionamento do benefício para a conjugação do Bolsa Família e suas condicionalidades com maiores esforços na promoção de uma educação de qualidade e incentivos diversos direcionados diretamente às crianças contempladas pelo programa que estimulem seu desenvolvimento e sua interação com o ambiente escolar, tal como o idealizado na concepção do programa.

## **Bibliografia**

ARAÚJO, Luiz Rubens Câmara & BARTHOLO, Letícia. **Em busca das famílias reconstituídas: mapeamento dos arranjos familiares da população brasileira de baixa renda por meio do Cadastro Único de Programas Sociais.** Trabalho apresentado no XVI Encontro Nacional de Estudos Populacionais, realizado em Caxambu- MG – Brasil, de 29 de setembro a 03 de outubro de 2008.

ARRUDA, Rodrigo Gomes de & HÁ, Reili Amom. **Determinantes Da Renda Da Mulher No Brasil: Uma Análise Comparativa Por Regiões E Etnia No Ano De 2008.** XVI Seminário De Pesquisa Do CCSA.

BARBOSA, Lúcia Cristina S. **Sistema de indicadores para monitoramento e avaliação de programas sociais do MDS.**

BERNSTEIN, B. **Class, codes and control: theoretical studies towards Sociology of Language.** London: Routledge & Kegan Paul, 1971.

\_\_\_\_\_. **A estruturação do discurso pedagógico: classe, códigos e controle.** Vozes: Petrópolis, 1996.

BURLANDY, Luciene, MAGALHÃES, Rosana, MONNERAT, Giselle Lavinias et alli. **Programa Bolsa Família: nova institucionalidade no campo da política social brasileira?** Rev. Katál. Florianópolis v. 10 n. 1 p. 86-94 jan./jun. 2007

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social. **Guia para Acompanhamento das Condicionalidades do Programa Bolsa Família.** Volume ii - Sistemas e procedimentos para o acompanhamento das condicionalidades. Disponível em: <www.mds.gov.br/bolsafamilia>. Acessado em 19/11/20010 às 9:00 horas.

BARROS, Ricardo Paes de, CARVALHO, Mirela de, FRANCO, Samuel, MENDONÇA, Rosane. **A importância das cotas para a focalização do programa Bolsa família.** Texto para discussão nº 1349. IPEA. Rio de Janeiro, agosto de 2008.

BARROS, Ricardo Paes de, CARVALHO, Samuel, MENDONÇA, Rosane. **Sobre as utilidades do Cadastro Único.** Texto para discussão nº 244. Niterói: UFF 2008.

BIER, Leon Antunes Leopoldo. **Programa bolsa família - uma análise do papel das condicionalidades.** Monografia de conclusão de curso. Porto Alegre: Novembro de 2009.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social. **Cadastro Único.** Brasília: 2009

\_\_\_\_\_. Ministério do Desenvolvimento Social. **Guia para Acompanhamento das Condicionalidades do Programa Bolsa Família.** Volume ii - Sistemas e procedimentos para o acompanhamento das condicionalidades. Disponível em: <www.mds.gov.br/bolsafamilia>. Acessado em 19/11/20010 às 9:00 horas.

\_\_\_\_\_. Instituto Brasileiro de Geografia Estatística. **Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílio.** 2008.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 10.836, de 09 de janeiro de 2004.** Cria o Programa Bolsa Família e dá outras Providências

\_\_\_\_\_. **Decreto no 5.209, de 17 de setembro de 2004.** Regulamenta a Lei nº 10.836, de 09 de janeiro de 2004, que cria o Programa Bolsa Família e dá outras Providências.

\_\_\_\_\_. **Decreto nº 6.135, de 26 de junho de 2007.** Dispõe sobre o Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal e dá outras providências. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br>>.

COBO, Bárbara & SABÓIA, Ana Lúcia. **Uma Contribuição para a Discussão sobre a Construção de Indicadores para Implementação e Acompanhamento de Políticas Públicas.** Trabalho apresentado no XV Encontro Nacional de Estudos Populacionais, ABEP, realizado em Caxambu – MG – Brasil, de 18 a 22 de Setembro de 2006.

DINIZ, Simone. Critérios de justiça e programas de renda mínima. **Rev. Katál.** Florianópolis v. 10 n. 1 p. 105-114 jan./jun. 2007

FILHO, Antônio Claret Campos. **Transferência de renda com condicionalidades e desenvolvimento de capacidades: Uma análise a partir da integração dos programas Bolsa Família e Vida Nova no Município de Nova Lima.** Tese de mestrado. Rio de Janeiro: agosto de 2007.

FREITAS, Leana Oliveira. **Ensaio Inicial Sobre Pobreza E Desigualdade Social: Indicações Políticas Para A Política De Assistência Social.** R.Pol públ., v. 8, n.2, p.93-111, jul./dez.2004.

HASENBALG, Carlos. **Discriminação e desigualdades raciais no Brasil.** Rio de Janeiro: Ed. Graal, 1979.

IZEPÃO, Rosalina Lima, ALBUQUERQUE Marcela Ribeiro de & FERNANDES, Carlândia Brito Santos. **Políticas de transferência de renda no Brasil: Uma análise da trajetória, avanços e desafios do Programa Bolsa Família.** IV Encuentro Internacional Economía Política y Derechos Humanos de 9 a 11 de Setembro de 2010.

KERSTENETZKY, Celia Lessa. Redistribuição e Desenvolvimento? A Economia Política do Programa Bolsa Família. **DADOS – Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, Vol. 52, no 1, 2009, pp. 53 a 83.

LAVINAS, Lena. **Programas de Garantia de Renda Mínima.** Rio de Janeiro: Ipea, 1998. (Texto para Discussão, n. 596). Disponível em: <<http://www.ipea.gov.br>>.

LANGONI, Carlos Geraldo. **Distribuição de renda e desenvolvimento econômico do Brasil** 3. Ed. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 2005.

LINHARES, Fernando. **Bolsa Família: um novo arranjo para os programas de transferência de renda no Brasil.** Dissertação de Mestrado. Niterói: UFF. 2005.

MENDES, Cassandro Maria Daveiga & JÚNIOR, Sabino da Silva Porto. **Incentivos na Formação do Capital Humano: Uma Análise Teórica Sobre o Caso do Programa Bolsa Família.** Dissertação de Mestrado. Juiz de Fora, 2009.

MESQUITA, Camila Sahb. **O Programa Bolsa Família: Uma análise de seu impacto e alcance social.** Dissertação de Mestrado. Brasília, Março de 2007.

OSÓRIO, Rafael Guerreiro. Desigualdade Racial e Mobilidade Social no Brasil: Um Balanço das Teorias. *In: As Políticas Públicas e a Desigualdade Racial no Brasil 120 Anos Após a Abolição*. Brasília: IPEA, 2008.

PAIXÃO, Marcelo J. P. Desenvolvimento Humano e Relações Raciais. Rio de Janeiro: DP&A, 2003.

PAIXÃO, Marcelo & CARVANO, Luiz M.(org.) **Relatório Anual das Desigualdades Raciais no Brasil, 2007-2008**. Editora Gramond Ltda. Rio de Janeiro: 2008.

PAULA, Fernanda Pereira de, PAULA, Jeniffer Carla de, ALMEIDA, Larissa Timo et alli. **Cadastro Único: Usos e Potencialidades Para Políticas Sociais e Estatísticas Públicas**. São Paulo: 11 de julho de 2009

PAULA, Fernanda Pereira de, ALMEIDA, Larissa Timo, SILVEIRA, Fernando Gaiger. **Cadastro Único: um olhar sobre as famílias pobres no Brasil**. XIV Congresso Brasileiro de Sociologia 28 a 31 de julho de 2009, Rio de Janeiro, RJ.

PEREIRA, Josué da silva. **Reconhecimento, redistribuição e as ambivalências do discurso sobre o Bolsa Família**. Ciências Sociais Unisinos, Vol. 45, Núm. 3, setembro-dezembro, 2009, pp. 196-205. Universidade do Vale do Rio dos Sinos, Brasil. Disponível em: <<http://redalyc.uaemex.mx/src/inicio/ArtPdfRed.jsp?iCve=93812729002>>. Acessado em 19/11/2010 às 8:40 horas.

PETERSEN, Letícia Lassen & SIEDENBERG, Dieter Rugard. **Programa bolsa família: que concepção de desenvolvimento o norteia?**

PNUD Brasil. **Relatório de Desenvolvimento Humano - Brasil 2005: Racismo, Pobreza e Violência**. Brasília: 2007

QUINHÕES, Trajano. **Um panorama geral das inovações do Programa Bolsa Família relativas ao controle social e aos programas complementares**. XII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Sto. Domingo, Rep. Dominicana, 30 oct. - 2 nov. 2007.

ROCHA, Sônia. **Opções Metodológicas Para a Estimação de Linhas de Indigência e de Pobreza no Brasil**. Rio de Janeiro: IPEA, 2000.

SANTOS, Marcelo Sólton Xavier. **Uma Análise Da Efetividade Do Programa Bolsa Família Como Mecanismo De Combate À Pobreza E A Exclusão Social (2004 E 2006): Um Exercício Para O Brasil E Região Norte**. Dissertação de Mestrado. Belém: 2009.

SÁTRYO, Natália & SOARES, Sergei. **O Programa Bolsa Família: Desenho Institucional, Impactos e Possibilidades Futuras**. Texto para discussão nº 1424. Brasília: IPEA 2009.

SCHWARTZMAN, Simon. Programas sociais voltados à Educação no Brasil: o impacto do Bolsa-Escola. **Sinais Sociais** (Publicação do SESC - Serviço Social do Comércio, Rio de Janeiro, ano 1, n. 1 (maio-agosto), 114-145. Disponível em: <[http://www.schwartzman.org.br/simon/2006\\_Bolsaesc.pdf](http://www.schwartzman.org.br/simon/2006_Bolsaesc.pdf)>. Acessado em 19/11/2010 às 10:00 horas.

\_\_\_\_\_. **Políticas de renda e as Prioridades da Educação no Brasil**. Sumário do Seminário sobre Educação, Pobreza e Desigualdade no Brasil: Prioridades, realizado no Rio de Janeiro, 17 de outubro de 2006.



SEN, Amartya. **Desenvolvimento Como Liberdade**. São Paulo. São Paulo: Companhia das Letras, 2000.

\_\_\_\_\_. **Development thinking at the beginning of the 21st century**. Paper apresentado na conferência 'Development Thinking Practice', of the Inter-American Bank, Washington, D.C., 3-5 September 1996.

SILVA, Anderson Paulino da, BRANDÃO, André & DALT, Salete da. **Educação E Pobreza: O Impacto Das Condicionalidades Do Programa Bolsa Família**. UFF, Niterói. Disponível em: <<http://www.educacao.uff.br>>. Acessado em 19/11/2010 às 11:00 horas.

SOARES, Kelma Jaqueline. **Educação e Transferência de Renda: uma leitura do Programa Bolsa-Família em Ceilândia sob a ótica do Desempenho Escolar**. Trabalho de Conclusão de Curso. Brasília – DF, Dezembro de 2007.

SOARES, Sergei, RIBAS Rafael Perez, SOARES Fábio Veras. **Focalização e Cobertura do Programa Bolsa Família: Qual o Significado dos 11 Milhões de Famílias?** Texto para discussão n° 1396 Rio de Janeiro: Ipea 2009.

SOUZA, Juliane Martins Carneiro de. **A superação da pobreza através da distribuição justa das riquezas sociais: uma análise da consistência teórica do Programa Bolsa Família e das perspectivas dos beneficiários de saída autosustentada do programa**. Dissertação de Mestrado. Rio de Janeiro: 2009.

SOUZA, Portela André & VINHAIS, Henrique. **Pobreza Relativa Ou Absoluta? A Linha Híbrida de Pobreza no Brasil**. São Paulo: Julho de 2006.

VYGOTSKY, Lev S. **A formação social da mente**. São Paulo: Martins Fontes, 1989.

WALKER, Melanie & UNTERHALTER, Elaine. **Amartya Sen's Capability Approach and Social Justice in Education**. New York: Palgrave Macmillian 2007.

ZIMMERMANN, Clóvis Roberto & SILVA, Mariana da Cruz. O Princípio da desmercantilização nas políticas sociais. **Caderno CRH**, Salvador, v. 22, n. 56, pg. 345-358, Maio/Ago. 2009.

ZIMMERMANN, Clóvis Roberto. Os programas sociais sob a ótica dos Direitos humanos: o caso do Bolsa Família do governo Lula no Brasil. **SUR - Revista Internacional De Direitos Humanos**, Número 4, Ano 3, 2006.